

Actuele ontwikkelingen inzake  
EU-justitiebeleid, cannabisbeleid,  
misdaad en straf, jongeren en jeugdzorg,  
internationale vrede,  
veiligheid en gerechtigheid,  
gewelddadig extremisme  
& private veiligheid en zelfregulering



Update in de Criminologie

VII

ACTUELE ONTWIKKELINGEN

inzake

EU-justitiebeleid, cannabisbeleid, misdaad en straf, jongeren en jeugdzorg,  
internationale vrede, veiligheid en gerechtigheid, gewelddadig  
extremisme & private veiligheid en zelfregulering

*Lieven Pauwels*  
*Gert Vermeulen*  
*(eds.)*



Maklu

Antwerpen/Apeldoorn

Lieven Pauwels, Gert Vermeulen (eds.)

Actuele ontwikkelingen inzake EU-justitiebeleid, cannabisbeleid, misdaad en straf, jongeren en jeugdzorg, internationale vrede, veiligheid en gerechtigheid, gewelddadig extremisme & private veiligheid en zelfregulering

Antwerpen-Apeldoorn

Maklu

2014

440 pag. - 24 x 16 cm

ISBN 978-90-466-0666-7

D2014/1997/25

NUR 824

© 2014 Maklu-Uitgevers nv en de auteurs

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de resp. auteur en van de uitgever.

Hoewel bij de realisatie van deze uitgave een zo groot mogelijke nauwkeurigheid en correctheid werd nagestreefd, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten, onvolkomen- en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden noch de auteurs, noch de uitgever hiervoor enige aansprakelijkheid.

Maklu-Uitgevers

Somersstraat 13/15, B-2018 Antwerpen, [www.maklu.be](http://www.maklu.be), [info@maklu.be](mailto:info@maklu.be)

Koninginnelaan 96, NL-7315 EB Apeldoorn, [www.maklu.nl](http://www.maklu.nl), [info@maklu.nl](mailto:info@maklu.nl)

## Woord vooraf

Deze publicatie brengt de lezingen samen die gepresenteerd werden door diverse sprekers naar aanleiding van de zevende postuniversitaire vormingscyclus “Update in de criminologie”, die plaats vond van 13 februari tot en met 24 mei 2014. Het doel van deze vormingscyclus is intussen ruimschoots gekend: met name het bieden van een gelegenheid aan criminologen, strafrechtsjuristen en belangstellenden uit andere disciplines om zich bij te scholen in recente ontwikkelingen binnen de criminologie en het strafrecht.

De zevende editie van de vormingscyclus was opnieuw opgebouwd uit thematische avonden, waarop diverse actuele thema's in het strafrecht en de criminologie werden gebundeld waarin leden van de vakgroep Strafrecht en Criminologie gespecialiseerd zijn of die aansluiten bij hun recent of huidig onderzoek.

Het programma bestond uit zeven avonden, met volgende thema's: “EU-justitiebeleid”, “Cannabisbeleid”, “Kritisch-reflectieve vraagstukken over misdaad en straf”, “Jongeren in de jeugdzorg op de wip”, “Internationale vrede, veiligheid en gerechtigheid”, “Hedendaagse verklaringsmodellen voor gewelddadig extremisme”, en “Politie, private veiligheid en zelfregulering”.

Als sprekers traden op: de professoren Marc Cools, Tom Daems, Tom Decorte, Brice De Ruyver, Patrick Hebberecht, Lieven Pauwels, Nina Peršak, Freya Vander Laenen en Gert Vermeulen, evenals de volgende assistenten en onderzoekers: Leen Cappon, Wendy De Bondt, Cedric De Koker, Maarten De Waele, Ben Heylen, Sofie Merlevede, Olga Petintseva, Nele Schils, Julie Tieberghien, Sharon Van Audenhove, Yasmin Van Damme, Lynn Verrydt en Marieke Vlaemynck.

Bij de vormingscyclus hoort traditiegetrouw een verslagboek in de Gandaius-reeks, uitgegeven bij Maklu. Het bevat bijdragen van de volgende auteurs: Leen Cappon, Marc Cools, Tom Daems, Wendy De Bondt, Tom Decorte, Cedric De Koker, Maarten De Waele, Ben Heylen, Sofie Merlevede, Lieven Pauwels, Nina Peršak, Olga Petintseva, Nele Schils, Julie Tieberghien, Sharon Van Audenhove, Freya Vander Laenen, Gert Vermeulen en Marieke Vlaemynck.

Als organisatoren van deze editie konden we opnieuw rekenen op de ondersteuning vanwege Gandaius Permanente Vorming. Verder danken we alle sprekers en auteurs voor hun engagement en inzet, en het secretariaat van de vakgroep voor het vormelijk voorbereiden van het manuscript van voorliggend boek.

Wij wensen u veel leesplezier.

Lieven Pauwels en Gert Vermeulen, februari 2014.



## Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
--------------	---

### Sessie 1: EU-justitiebeleid

<b>De mythe van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning in de EU: Een schaduw op de legitimiteit van het strafrechtelijk beleid van de EU en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten?</b>	<b>17</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

#### Gert Vermeulen

1.	Inleiding	17
2.	(Verondersteld) vertrouwen als legitimatie voor het enten van de justitiële samenwerking op het principe van de wederzijdse erkenning	20
2.1.	<i>On the Origin of Species: wederzijdse erkenning als het mindere kwaad</i>	20
2.2.	<i>Ongeldigheid van het vertrouwensonderscheid EU-Raad van Europa</i>	22
2.3.	<i>Realiteitscheck</i>	22
2.4.	<i>Dubbele strafbaarheidsluchtbel</i>	24
2.5.	<i>Nog meer onlogische vertrouwensafgeleiden</i>	26
2.6.	<i>Boemerangeffecten</i>	27
2.7.	<i>Wederzijdsheidsluchtbel: niet-wederzijdsheid, egocentrisme, discriminatie en eenrichtingsverkeer</i>	32
3.	Wederzijdse erkenning als legitimatie voor vertrouwen-stimulerende strafprocedurele harmonisatiemaatregelen	34
3.1.	<i>De kar voor het paard gespannen</i>	34
3.2.	<i>Drafrennen is geen jumping</i>	35
3.3.	<i>Van het mindere kwaad tot paard van Troje?</i>	35
3.4.	<i>Routekaartluchtbel en wantrouwensverschuiving</i>	37
3.5.	<i>Vertrouwensonderscheid EU-Raad van Europa <b>bis</b>: de Azerbeidzjancontradictie</i>	39
4.	Bibliografie	40

<b>Shared standards of justice: Towards normative indicators of judicial legitimacy at EU level</b>	<b>45</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

#### Nina Peršak

1.	Introduction	45
2.	Two EC interventions: judicial independence under threat	46
3.	On the importance and factors of trust in judiciary	48
3.1.	<i>Importance of trust</i>	48
3.2.	<i>Factors of trust</i>	49
3.3.	<i>Perception-based vs. normative legitimacy</i>	50
4.	Indicators (of effectiveness) at EU level: EU Justice Scoreboard	50

5.	Towards the building of the normative indicators of legitimacy of the justice system	54
5.1.	<i>Access to justice</i>	54
5.2.	<i>Quality of judicial decisions</i>	55
5.3.	<i>Good communication</i>	57
5.4.	<i>Impartiality</i>	58
5.5.	<i>Independence of judiciary</i>	60
6.	Concluding thoughts	60
7.	Bibliography	61

## **De speelruimte van de EU om zich te bemoeien met de nationaal voorziene strafmaten 66**

### **Wendy De Bondt**

1.	Inleiding	66
1.1.	<i>Harmonisatie</i>	66
1.2.	<i>Noodzakelijkheid</i>	68
1.3.	<i>Minimumvoorschriften</i>	70
1.4.	<i>Combinatiemogelijkheden</i>	71
2.	Minimale maximumstraffen	73
2.1.	<i>Strafmaatgerelateerde bepalingen</i>	73
2.2.	<i>Ondersteunende harmonisatie</i>	75
3.	Minimale minimumstraffen	77
3.1.	<i>Strafmaatgerelateerde bepalingen</i>	78
3.2.	<i>Ondersteunende harmonisatie</i>	79
4.	Maximale maximumstraffen	82
4.1.	<i>Strafmaatgerelateerde bepalingen</i>	83
4.2.	<i>Ondersteunende harmonisatie</i>	84
5.	Conclusie	86
6.	Bibliografie	87

## **Sessie 2: Cannabisbeleid**

### **'Publieke criminologie' onder de loep: de rol van wetenschappelijk onderzoek in de ontwikkeling van het Belgische drugsbeleid (1996-2003) 90**

#### **Julie Tieberghien**

1.	Inleiding	90
2.	Case: de ontwikkeling van het Belgisch drugsbeleid (1996-2003)	93
3.	Resultaten van de discoursanalyse	94
3.1.	<i>Gebruik van wetenschappelijke kennis</i>	94
3.2.	<i>Modaliteiten van kennisbenutting</i>	95
3.3.	<i>'Airport'-criminologen</i>	98
3.4.	<i>De rol van de media</i>	99



4.	Conclusie	101
5.	Bibliografie	104

## **Cannabisbevoorrading bij jongeren: een sociale netwerkanalyse van ‘social supply’** **108**

**Marieke Vlaemynck**

1.	Sociale bevoorrading: sociaal versus commercieel, vrienden versus vreemden	109
2.	Waarom sociale bevoorrading?	110
2.1.	<i>Sociale bevoorrading als deel van een ‘subcultuur’</i>	111
2.2.	<i>Sociale bevoorrading als deel van een normaliseringsproces</i>	112
2.3.	<i>Sociale bevoorrading als neutraliseringstechniek</i>	114
3.	Sociale bevoorrading: netwerkperspectief?	115
3.1.	<i>Een “genetwerkte” drugsmarkt</i>	115
3.1.1.	Netwerken?	115
3.1.2.	Tussenpersonen, bevoorraders en kwekers	117
3.1.2.1.	<i>Tussenpersonen en bevoorraders</i>	117
3.1.2.2.	<i>Kwekers</i>	118
3.2.	<i>Sociale bevoorrading: een relatie</i>	120
3.2.1.	Multiplexiteit, densiteit en homogeniteit	121
3.2.2.	Centraliteit en netwerkpositie	123
4.	Sociale netwerken van sociale bevoorraders	125
5.	Bibliografie	128

## **Kritische kanttekeningen bij de Antwerpse ‘war on drugs’ en de aanpak van detailhandel** **133**

**Tom Decorte**

1.	Inleiding	133
2.	Exploratief onderzoek naar de detailhandel: opzet en methodologie	133
3.	Profiel van de detailhandelaars en de Antwerpse detailhandel	135
4.	Hiaten in de kennis over lokale detailhandelaars	137
5.	Preventie van drugshandel	139
6.	Straatdealers en hulpverlening	141
7.	Handhaving	142
8.	Reflecties over het Antwerpse drugbeleid	146
9.	Algemene kanttekeningen bij de (Antwerpse) oorlog tegen drugs	148
10.	Wordt het Antwerpse drugbeleid een succes?	149
11.	Bibliografie	151

### Sessie 3: Kritisch-reflectieve vraagstukken over misdaad en straf

<b>De sociologie van ontkenning</b>	<b>156</b>
<b>Tom Daems</b>	
1. Inleiding	156
2. De foltering van Palestijnse gevangenen tijdens de <i>Intifada</i>	158
3. De reacties op het B'Tselem-rapport	163
4. Impact van informatie over mensenrechtenschendingen	164
5. Twee penologische toepassingen	166
5.1. <i>Ontkenningsmechanismen in de dialoog tussen het CPT en bezochte lidstaten</i>	166
5.2. <i>De ontkenning van naaktfouilles</i>	170
6. Bibliografie	172
<b>Evolutieel en criminologie: vriend of vijand?</b>	<b>175</b>
<b>Ben Heylen</b>	
1. Inleiding	175
2. Een korte inleiding in de evolutieel	176
3. De belangrijke rol van cultuur	178
4. Evolutieel en criminaliteit: etiologie	179
4.1. <i>Individuele oorzaken van criminaliteit</i>	180
4.2. <i>Sociale oorzaken van criminaliteit</i>	182
5. Een illustratie: vooroordeel en socialiteit	184
5.1. <i>Theoretische verantwoording in een notendop</i>	185
5.2. <i>Methode en procedure</i>	185
5.3. <i>Resultaten</i>	186
6. Conclusie: evolutieel als zoeklicht voor theoretische vernieuwing	187
7. Bibliografie	188
<b>De 'taboes' binnen criminologie: het academisch discours m.b.t. etniciteit/migratie en criminaliteit</b>	<b>192</b>
<b>Olga Petintseva</b>	
1. Inleiding	192
2. Studies naar migratie/etniciteit en criminaliteit	192
3. Het problematiseren van 'taboes' en de implicaties ervan: de WPR benadering	201
4. Wat wordt nu juist geproblematiseerd?	202
4.1. <i>Centrale concepten en assumpties aan de basis van het migratie/etniciteit en criminaliteit debat</i>	207
4.2. <i>De discursieve totstandkoming van de representatie</i>	209
4.3. <i>Effecten van representatie van taboes als probleem</i>	213
4.3.1. Discursieve effecten	213

4.3.2.	Dividing practices	214
4.3.3.	Niet-discursieve (lived) effecten	214
4.4.	<i>De achtergronden van de probleemrepresentatie</i>	215
5.	Een (zelf)reflectie en discussie	216
6.	Bibliografie	217

#### **Sessie 4: Jongeren in de jeugdzorg op de wip**

##### **Minderjarigen met een psychiatrische stoornis voor de jeugdrechtbank 221** **Leen Cappon**

1.	Inleiding	221
2.	Methode	224
2.1.	<i>Dossierstudie</i>	224
2.2.	<i>Interviews</i>	225
3.	Resultaten	226
3.1.	<i>Het opleggen van psychiatrische maatregelen</i>	226
3.2.	<i>Ervaren barrières bij het opleggen van psychiatrische maatregelen</i>	227
3.2.1.	Intakeprocedure	227
3.2.2.	Aanbodtekort	228
3.3.	<i>Wie krijgt een psychiatrische maatregel opgelegd?</i>	229
3.4.	<i>Waarom wordt een psychiatrische maatregel opgelegd?</i>	231
3.4.1.	Analyse van beschikkingen en vonnissen	231
3.4.2.	Analyse van de interviews	234
4.	Discussie	235
4.1.	<i>Het opleggen van psychiatrische maatregelen</i>	235
4.2.	<i>Ervaren barrières bij het opleggen van psychiatrische maatregelen</i>	236
4.3.	<i>Wie krijgt psychiatrische maatregelen opgelegd?</i>	238
4.4.	<i>Waarom wordt een psychiatrische maatregel opgelegd?</i>	239
4.5.	<i>Implicaties voor de praktijk</i>	242
5.	Bibliografie	244

##### **Hulpverleningstrajecten van minderjarigen in een jeugdrechtbankcontext 251** **Sofie Merlevede & Freya Vander Laenen**

1.	Inleiding	251
2.	Probleemstelling	253
2.1.	<i>Trajecten</i>	253
2.2.	<i>Psychiatrische stoornissen</i>	254
2.3.	<i>Trajectveranderingen</i>	254
3.	Methodologie	255
3.1.	<i>Dossierstudie op de jeugdrechtbank in Gent</i>	255
3.2.	<i>Data-analyse</i>	256

3.2.1.	Codeboek	256
3.2.2.	Mixed method design	257
3.2.2.1.	<i>Kwalitatieve analyse</i>	257
3.2.2.2.	<i>Kwantitatieve analyse</i>	259
3.2.3.	Profiel van de minderjarigen	260
4.	Resultaten en reflecties	260
4.1.	<i>Maatregelen binnen de trajecten</i>	260
4.2.	<i>Maatregelen die hulpverlening inhouden binnen de trajecten</i>	260
4.3.	<i>Discontinuïteit in de trajecten</i>	262
4.3.1.	Bewegingspatronen en verband met de informatie in de dossiers	262
4.3.2.	Bewegingspatronen en de hulpverleningssectoren	263
4.4.	<i>Discontinuïteit in de trajecten sterker bij psychiatrische stoornissen</i>	264
4.4.1.	Psychiatrische stoornissen en bewegingspatronen	264
4.4.2.	Psychiatrische stoornissen en hulpverleningssectoren	264
4.5.	<i>Onstabiele trajecten in de diepte bestudeerd</i>	265
4.6.	<i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	268
4.7.	<i>Aanbevelingen voor verder onderzoek</i>	269
4.8.	<i>Beperkingen van het onderzoek</i>	270
5.	Bibliografie	271

## **Transition secured? De beleving van jongeren die de bijzondere jeugdzorg verlaten** **278**

**Sharon Van Audenhove & Freya Vander Laenen**

1.	Inleiding	278
1.1.	<i>De moeilijke transitie naar de volwassenheid</i>	278
2.	Methodologie	279
2.1.	<i>Steekproef</i>	279
2.2.	<i>Data-analyse</i>	281
3.	Resultaten	282
3.1.	<i>De nakende uitstroom gaat niet emotioneel voorbij</i>	282
3.2.	<i>Toekomstbeeld: componenten voor een geslaagde toekomst</i>	283
3.3.	<i>Toekomstverwachtingen: drie categorieën van jongeren</i>	283
3.4.	<i>De categorisering onder de loep genomen</i>	285
3.4.1.	De jongeren die geen moeilijkheden verwachten: diploma als facilitator	285
3.4.2.	De jongeren die verwachten dat de moeilijkheden van tijdelijke aard zijn	285
3.4.2.1.	<i>Sociale factoren</i>	285
3.4.2.2.	<i>Intrinsieke motivatie</i>	287
3.4.3.	De jongeren die de toekomst niet rooskleurig tegemoet zien	290
3.5.	<i>De perceptie van de jongeren over de formele sociale factoren</i>	291
3.5.1.	De begeleiders	291
3.5.1.1.	<i>Betrouwbaarheid</i>	292

3.5.1.2. <i>Onvoorwaardelijke acceptatie</i>	292
3.5.1.3. <i>Flexibiliteit</i>	293
3.5.2. De jeugdrechter en de consulent: eerder controleurs dan begeleiders	293
3.5.2.1. <i>Jeugdrechter</i>	294
3.5.2.2. <i>Consulent</i>	294
4. Discussie	295
4.1. <i>Uitlopende emoties over de nakende uitstroom</i>	295
4.2. <i>Toekomstverwachtingen</i>	296
4.2.1. Jongeren met een positief toekomstbeeld	296
4.2.2. Jongeren met een negatief toekomstbeeld	298
4.2.3. Identiteitstransformatie	298
4.3. <i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	299
5. Bibliografie	301

## **Sessie 5: Internationale vrede, veiligheid en gerechtigheid**

### **Detentie tijdens vredesmissies: belang, problemen en uitdagingen voor de toekomst 304**

**Cedric De Koker**

1. Inleiding	304
2. De verschillende aspecten van detentie tijdens vredesmissies	306
2.1. <i>Het militaire aspect</i>	306
2.2. <i>Politieke aspect</i>	308
2.3. <i>Juridische aspect</i>	309
3. Het gebrek aan een uitgewerkt juridisch kader	311
3.1. <i>Het toepasselijke recht?</i>	311
3.2. <i>Oplossingen aangedragen door de Internationale gemeenschap: de Kopenhagen principes en richtlijnen</i>	315
4. Uitdagingen voor de toekomst	318
4.1. <i>Internationaal humanitair recht vs. internationale mensenrechten</i>	318
4.2. <i>Wie kan gedetineerd worden?</i>	321
5. Conclusie	325
6. Bibliografie	326

## **Sessie 6: Hedendaagse verklaringsmodellen voor gewelddadig extremisme en discriminatie**

<b>Differential online exposure to radical content and political violence</b>	
<b>Testing the relative strength of social learning and competing perspectives</b>	<b>330</b>
<b>Nele Schils &amp; Lieven Pauwels</b>	
1. Introduction and Research Problem	330
2. A Differential Association/Social Learning Approach to Violent Extremism	331
2.1. <i>Four Learning Mechanisms</i>	332
2.2. <i>Criticisms of the Social Learning Model from Rival Theory</i>	335
3. Exposure to Violent Content and Violence: Assessing the Evidence	336
4. Controlling for Confounders	339
5. Research Design	341
5.1. <i>Hypotheses</i>	341
5.2. <i>Data</i>	341
5.3. <i>Measurement of Constructs</i>	343
5.4. <i>Analysis</i>	345
6. Results	346
7. Discussion and Conclusion	351
8. Bibliography	353
<b>Right-wing extremism and the use of violence:</b>	
<b>What is the role of perceived injustice and moral support?</b>	<b>364</b>
<b>Maarten De Waele &amp; Lieven Pauwels</b>	
1. Introduction	364
2. An integrative approach	365
2.1. <i>From absolute deprivation to perceived injustice</i>	366
2.2. <i>A negative worldview</i>	368
2.2.1. Authoritarianism	369
2.2.2. Anomia	369
2.2.3. Ethnocentrism	370
2.3. <i>Feelings of nationalism and superiority</i>	371
2.4. <i>Thrill-seeking behaviour</i>	371
2.5. <i>Influences of peers</i>	371
2.6. <i>Testing the conceptual theoretical framework</i>	373
3. Data	374
3.1. <i>Measurement of constructs</i>	374
3.1.1. Dependent variables	375
3.1.2. Independent variables	376
3.1.3. Demographic background variables and additional control variables	377

3.2.	<i>Analysis plan</i>	377
4.	Results	378
4.1.	<i>Moral support for right-wing extremism</i>	378
4.2.	<i>Self-reported political vandalism</i>	380
4.3.	<i>Self-reported political violence</i>	382
4.4.	<i>Membership of a disruptive group</i>	383
5.	Conclusion and discussion	385
6.	Bibliography	387

## Sessie 7: Politie, private veiligheid en zelfregulering

### **Private veiligheid in België: een parlementair en regeringsinitiatief ter voorbereiding van een nieuw wettelijk kader** 394

**Marc Cools**

1.	Inleiding	394
2.	De doelstellingen van de wet inzake de private en bijzondere veiligheid	395
3.	De door het federaal parlement georganiseerde hoorzittingen	396
4.	De initiatieven van de federale regering	400
5.	Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid	402
6.	Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective	406
7.	Besluit	411
8.	Bibliografie	413

### **Mensenhandel en prostitutie: bestraffing of zelfregulering ter voorkoming van bewust gebruik van gedwongen prostitutie en gedwongen arbeid?** 416

**Gert Vermeulen & Yasmin Van Damme**

1.	Inleiding	416
2.	Criminalisering van klanten van slachtoffers van seksuele uitbuiting	418
2.1.	<i>EU-steun voor de criminalisering van bewuste klanten</i>	418
2.2.	<i>Verenigd Koninkrijk</i>	419
2.3.	<i>Nederland</i>	421
2.3.1.	Opheffing bordeelverbod geen onverdeeld succes	421
2.4.	<i>Wetsvoorstel betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche</i>	422
2.5.	<i>Zelfregulering en kwaliteitslabels op de seksmarkt: nuttig ter operationalisering van bewust gebruik door klanten?</i>	424
3.	Criminalisering van gebruikers van slachtoffers van arbeidsuitbuiting	426
3.1.	<i>Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens bewuste gebruikmaking van slachtoffers van mensenhandel en arbeidsuitbuiting</i>	426

3.2.	<i>Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor deelneming aan mensenhandel of arbeidsuitbuiting</i>	428
3.3.	<i>Zorgvuldigheids criterium</i>	432
4.	Besluit	433
5.	Bibliografie	434



## **De mythe van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning in de EU:**

### **Een schaduw op de legitimiteit van het strafrechtelijk beleid van de EU en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten?**

GERT VERMEULEN<sup>1</sup>

#### **1. Inleiding**

Legitimiteit is een veelgebruikt begrip in politieke theorie en sociale wetenschappen. De notie omvat evenwel erg uiteenlopende (en vaak inconsistente) posities i.v.m. de redenen waarom mensen politiek gezag gehoorzamen of sociale normen accepteren (Marquez, 2012). Daarom kan een generieke legitimiteitsnotie wellicht beter worden vervangen door preciezere indicaties van legitimiteit in specifieke contexten (Marquez, 2012).

In de specifieke context van het strafrechtelijk beleid van de EU en van de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten – waarin wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning (WE) in strafzaken onlosmakelijk zijn gelinkt – zal, filosofisch gesproken, legitimiteit afhangen van het feit of de EU in haar discours inzake wederzijds vertrouwen en WE ‘putatief goede redenen’ (Knowles, 2010) kan aandragen om haar strafrechtelijk beleid en strafrechtelijke samenwerking te motiveren of verantwoorden. Het Uniediscours inzake wederzijds vertrouwen en WE moet dan ten minste de kwaliteit van ‘*a priori* geloofwaardigheid’ vertonen. Zelfs als de geldigheid van bedoelde ‘putatieve redenen’ geen strikt logische of conceptuele noodzakelijkheid vereist (Knowles, 2010), mag een gegeven positie uiteraard niet gebaseerd zijn op leugens, mythes of onwaarheden in bredere zin. Positiever geformuleerd: betrouwbaarheid behoeft een ‘morele verplichting tot eerlijkheid’ (Rose-Ackerman, 2001). Evenzo zal de geloofwaardigheid van het Uniediscours ter zake (en daardoor de morele autoriteit van de Unie, die op dat discours is gestoeld) ontegenzeggelijk gecompromitteerd zijn wanneer het – in negatieve zin – wordt gekenmerkt door manifeste tegenstrijdigheden of onlogische posities en stellingen, flagrante ambiguïteit of totale conceptuele incoherentie. Aanhakend bij de laatste notie zal het zo zijn dat, vooral in complexe debatten zoals over wederzijds vertrouwen en WE in de EU, samenhang – in positieve zin nu – tussen verschillende aangedragen verantwoordingen als een belangrijke legitimerende factor (Lerch & Schwellnus, 2006) moet worden beschouwd.

---

<sup>1</sup> Hoogleraar internationaal en Europees strafrecht, Directeur *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) ([www.ircp.org](http://www.ircp.org)), UGent. Bijzonder Hoogleraar *Evidence Law*, Universiteit Maastricht. Voor de rechtsinstrumenten die genoemd worden in de tekst, zie: G. Vermeulen (2012).

Verder lijkt de legitimiteit van strafrechtelijk beleid en wetgevingsactiviteit (inzake strafrechtelijke samenwerking) ook kritisch afhankelijk van een voldoende stabiliteit van het onderliggend discours: *'legitimacy involves a balance between the deliberative ideal in which the rules themselves must be redeemable in discourse and the need to ensure that the rules are not up for grabs every single time'* (Parkinson, 2003)

Legitimiteit wordt hierna derhalve gehanteerd als een koepelnotie, geassocieerd met de aanwezigheid van kenmerken die een *positieve* normatieve connotatie hebben (i.e. wanneer argumenten of beleid geloofwaardig, eerlijk, logisch, samenhangend of stabiel zijn) of de afwezigheid van kenmerken die een *negatieve* normatieve connotatie hebben (i.e. wanneer deze tegenstrijdig, onwaar, ambigue zijn), waarop het strafrechtelijk beleid en de samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten zullen worden getest. Het resultaat hiervan zal in essentie negatief uitvallen. Het Uniediscours inzake wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning (waarop het strafrechtelijk beleid en de strafrechtelijke samenwerkingsregels zijn geënt) vertoont immers royaal de negatieve normatieve kenmerken zoals hierboven aangeven, en ontbeert *grosso modo* de positieve.

Opdat Europese samenwerkingsinstrumenten in strafzaken werkzaam zouden zijn, moet er wederzijds vertrouwen bestaan tussen de EU-lidstaten en tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten. Ze moeten zich er goed bij voelen om wederzijds te leunen op elkaars beslissingen in strafzaken en om ze uit te voeren zonder verdere eisen of aanpassingscontroles in het licht van de eigen materiële en procedurele strafrechtelijke standaarden (Vermeulen, 2008; Vernimmen, Van-Tiggelen, Surano, & Weyembergh, 2009). Sinds de officiële beleidsintroductie ervan in 1999 als de nieuwe hoeksteen of het fundament van de justitiële samenwerking in strafzaken in de EU, is het beginsel van de WE in strafzaken in verband gebracht met het (vermeende) bestaan of het (waargenomen) gebrek aan wederzijds vertrouwen. WE, zelfs indien vaak voorgesteld als een ondubbelzinnig, stabiel en samenhangend principe, dat bovendien harmonieus zou sporen met de strafrechtsharmonisatie in de EU, heeft veel gezichten – zoveel als de notie van wederzijds vertrouwen in de discourses van de EU en van de lidstaten. Steunend op ruim 10 jaar EU-gerelateerd onderzoek inzake wederzijds vertrouwen en WE in strafzaken (van Puyenbroeck & Vermeulen, 2010; Vermeulen, 2002, 2006, 2008, 2011; Vermeulen, De Bondt, & Ryckman, 2012; Vermeulen, De Bondt, & Van Damme, 2010), worden hierna de discourses van de EU en van de lidstaten inzake wederzijds vertrouwen en WE geanalyseerd en ontrafeld. De insteek daarbij is om de tegenstrijdige, onlogische, onware – en soms zelfs ronduit discriminerende, gekleurde, eenzijdige of louter instrumentele – aannames die eraan ten grondslag liggen, de agenda's die eraan achterliggend zijn, en de beleidsresultaten of -implicaties waartoe ze aanleiding geven, in beeld te brengen.

Deze oefening is essentieel normatief en waarde-beladen van aard. Als referentiepunt wordt genomen of de discoursen in kwestie ‘*a priori* geloofwaardig’ zijn of ‘putatief goede redenen’ uitademen. Of het strafrechtelijk beleid van de EU en de samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten wordt waargenomen of aangevoeld als legitiem (als een basis om er vertrouwen in te hebben), is vanuit het gekozen perspectief eigenlijk irrelevant. In essentie is het de bedoeling hieronder de legitimiteit te testen van het principe van de WE als basis voor een versterkte justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten.

Sinds de introductie ervan op de Top van Tampere (oktober 1999) geldt het beginsel van de WE van strafrechtelijke beslissingen, waarvan wordt aangenomen dat het gestoeld is op wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten, als de kern voor het versterken van hun onderlinge justitiële samenwerking in strafzaken. Het Verdrag van Lissabon, dat per 1 december 1999 in werking trad, heeft het WE-principe officieel vastgelegd als het beginsel waarop de justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie zal worden gebaseerd (artikel 82 VWEU). De vraag of er reëel, voldoende en ondubbelzinnig ‘wederzijds vertrouwen’ tussen de lidstaten bestaat, is derhalve fundamenteel. Een negatief antwoord impliceert daarbij een normatief gebrek aan legitimiteit van het hele WE-gebeuren. Welnu, in realiteit blijkt het antwoord wel degelijk negatief: in sommige gevallen wordt wederzijds vertrouwen louter politiek verondersteld voorhanden te zijn, wat onmogelijk een geldige rechtvaardiging voor WE kan opleveren (verder uitgelegd onder 2.1), terwijl in andere gevallen vertrouwen-stimulerende initiatieven (voornamelijk in de sfeer van harmonisatie van op het stuk van strafprocedurale minimumstandaarden) worden voorgesteld als noodzakelijke ‘flankerende maatregelen’ ter ondersteuning van WE. In het laatste geval is het dus kennelijk zo dat WE werd geïntroduceerd zonder dat er een adequate vertrouwensbasis voor bestond en dat de legitimiteit ervan onbestaande is tot de maatregelen in kwestie genomen zijn. Vooraleer een gedetailleerde analyse van beide geschetste scenario’s aan te vatten, dient benadrukt dat ze logisch gezien fundamenteel onverenigbaar en tegensrijdig zijn. In het eerste scenario (*infra*, onder 2) is vertrouwen (zelfs indien louter verondersteld) het vertrekpunt en WE het (zogenaamde) legitieme resultaat. In het tweede scenario (*infra*, onder 3) is WE (zoals tastbaar ingebouwd in tal van recente EU-rechtsinstrumenten inzake justitiële samenwerking in strafzaken) het vertrekpunt, dat als legitimatie wordt gehanteerd voor het ex-post aannemen van vertrouwen-stimulerende of –versterkende maatregelen. Logischerwijze is het natuurlijk het ene of het andere: of vertrouwen als de aanleiding voor WE, of WE de aanleiding voor vertrouwen. Niet beide. In realiteit is het echter geen van beide. De discoursen in de ene én de andere richting vertonen immers wezensproblemen. In het eerste scenario wordt vertrouwen louter vermoed, en is het dus niet-bestaand of minstens niet-bewe-

zen; in het tweede ontbrak kennelijk het vertrouwen om tot WE over te gaan. Kortom: er is geen vertrouwen of het wordt louter vermoed. Het ontbreekt het principe van de WE bijgevolg aan een heuse, voldoende en ondubbelzinnige legitimiteitsbasis.

## 2. (Verondersteld) vertrouwen als legitimatie voor het enten van de justitiële samenwerking op het principe van de wederzijdse erkenning

Discoursen die het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten als legitimatie hanteren voor het stellen van justitiële samenwerkingsinstrumenten op het principe van de WE vertonen een pak gebreken, inconsistenties en tegenstrijdigheden. Hieronder worden deze systematisch, zij het niet noodzakelijk exhaustief, in kaart gebracht.

### 2.1. *On the Origin of Species: wederzijdse erkenning als het mindere kwaad*

Wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken was verre van een nieuw concept toen de EU het officieel introduceerde. Het principe was immers vervat in een (groot) aantal verdragen (doorgaans gesloten op het niveau van de raad van Europa (RvE)), die evenwel door een gebrek aan ratificatie niet zorgden voor het verhoopte succes (Vermeulen, 2002). Gefrustreerd bovendien door de traagheid en het formalisme (op wanvertrouwen gebaseerde exequatur- en omzettingsprocedures e.d.) die de hiervoor bedoelde traditionele verdragen inzake justitiële samenwerking in strafzaken kenmerkten, besliste de EU daarom om 'een Europese juridische ruimte' op te zetten met als 'hoeksteen' de WE van strafrechtelijke beslissingen (Vermeulen, 2002). Voortbouwend op de conclusies van de Top van Cardiff en die van Wenen van juni respectievelijk december 1998, verklaarde de Europese Raad op de Top van Tampere uiteindelijk formeel dat een versterkte wederzijdse erkenning van beslissingen en vonnissen in strafzaken en de *noodzakelijke* [nadruk toegevoegd] toenadering van wetgeving de samenwerking tussen autoriteiten en de rechtsbescherming van de burger zouden faciliteren. Daarmee bevestigde de Europese Raad van Tampere het beginsel van de WE, aangevend dat het de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Unie moest worden. In uitvoering van het 'Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning' (zoals aangenomen door de JBZ-raad van november 2000)<sup>2</sup>, is het WE-principe systematisch ingevoerd via een rist kaderbesluiten (en na het verdrag van Lissabon: richtlijnen) ter vervanging van de RvE-moederverdragen inzake justitiële samenwerking in strafzaken. Met het Verdrag van Lissabon kreeg het WE-principe uiteindelijk ook een fatsoenlijke verdragsbasis in artikel 82(1) VWEU, dat herhaalt dat het als de primaire basis

<sup>2</sup> Raad van de Europese Unie, 2001.

geldt voor de justitiële samenwerking in strafzaken, terwijl artikel 82(2) VWEU – althans formeel gezien – de accessoire functie van strafprocedurele harmonisatie herbevestigt (zij het dan nog alleen in de mate dat zulke harmonisatie noodzakelijk is ter facilitering van de WE van vonnissen en beslissingen of de klassieke politieke of justitiële samenwerking in strafzaken).

Het essentiële belang van bovenstaande historische noot is gelegen in de helderheid die ze verschaft over de relatie tussen harmonisatie en WE (zoals aanvankelijk bedoeld en later formeel bevestigd in het Verdrag van Lissabon): harmonisatie zou alleen nagestreefd worden in de mate dat WE niet haalbaar was zonder een bepaalde mate van harmonisatie. De keuze voor WE was m.a.w. een fundamentele keuze ten gunste van wederzijds respect voor de onderling afwijkende strafrechtsbenaderingen van de lidstaten, waarbij harmonisatie enkel beperkt en functioneel zou plaats vinden, i.e. in scenario's waarin door te grote onderlinge afwijkingen en verschillen het spreekwoordelijke water te diep zou zijn voor de lidstaten om wederzijds effect te willen of durven geven aan elkaars beslissingen in strafzaken. Vooral omdat het eerbiedigen van die originele finaliteit van strafrechtsharmonisatie kennelijk van weinig of geen tel is geweest in de loop van de jaren 2000 (met de aanneming van een pak (vooral materieelstrafrechtelijke) instrumenten met een autonome harmonisatiefunctie (Weyembergh, 2004)), is het des te meer van belang de originele, functionele verhouding tussen WE en harmonisatie weer voor het voetlicht te brengen. In de aanloop naar de Top van Cardiff respectievelijk Wenen in 1998 en die van Tampere in 1999 waren het voornamelijk de ongerust- en terughoudendheid van (vooral Britse) sceptici over een op zichzelf staand strafrechtsunificatiestreven dat toen opgang maakte die de weg vrijmaakten voor WE als een nieuw leidend principe voor de justitiële samenwerking in strafzaken. Zij ervoeren het eenwordingsidee onderliggend aan het zogenoemde *Corpus Juris*-concept (dat, zelfs indien alleen beperkt tot EU-fraude, de introductie van één gemeenschappelijk geheel van materieel- en formeelstrafrechtelijke regels voor alle lidstaten impliceerde) (Delmas-Marty, 1997) als bijzonder bedreigend (*'another brick in the building of a single, centralised European State, robbing nations of their ancient freedoms'*) (Hall & Bhatt, 1999; Tupman, 1998). Die idee diende derhalve geneutraliseerd. WE – met harmonisatie alleen in een accessoire, faciliterende rol – was het antwoord. Niet dat het Verenigd Koninkrijk ooit enthousiast is geweest over WE toen het destijds werd geïntroduceerd in verschillende RvE-verdragen (het ratificeerde eenvoudigweg geen enkel ervan), maar een redelijke stap 'voorwaarts' was nu noodzakelijk geworden. Vergeleken met unificatie of harmonisatie was WE simpelweg het mindere kwaad. Het vertrouwensbetoog (met vertrouwen als basis en legitimatie voor WE) was in wezen dus essentieel instrumenteel van aard – een politieke poging om korte metten te maken met eenwordings- en toenaderingstendensen: ik vertrouw jou en jij vertrouwt mij, precies zoals we zijn. Van een verwach-

ting of noodzaak dat het vertrouwen waarop WE werd gezegd te stoelen ook reëel zou zijn, was geen sprake.

## 2.2. *Ongeldigheid van het vertrouwensonderscheid EU-Raad van Europa*

Niettemin behoefde het veronderstelde vertrouwen natuurlijk enige onderbouwing, zodat het tenminste gerechtvaardigd léék. In het eerder genoemde 'Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning' heette het dat het vertrouwen dat WE veronderstelt en dat de lidstaten moeten hebben in elkaars strafrechtssystemen *'is grounded, in particular, on their shared commitment to the principles of freedom, democracy and respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law'*. De ideale rechtvaardiging leek gevonden te zijn. Maar, werden deze principes niet al lang gedeeld door alle RvE-lidstaten – de zelfde RvE waarvan de EU zich wilde onderscheiden door traditionele wantrouwenclausules en hindernissen die de RvE-verdragen kenmerkte naar de prullenmand te verwijzen? Onderscheidt men zichzelf van een ander door te benadrukken wat men met die ander gemeenschappelijk heeft? Neen toch? Het lijkt er m.a.w. op dat de grondslag zelve van de EU-vertrouwensbasis van meet af aan ongeloofwaardig was. Dat is overigens nog steeds het geval.

## 2.3. *Realiteitscheck*

Al snel volgde de realiteitscheck. Nog geen jaar was verlopen sinds de inwerkingtreding<sup>3</sup> van het Kaderbesluit inzake het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) (het archetypen van op het principe van de WE geënte justitiële samenwerkingsinstrumenten) of de Europese Raad benadrukte in het Haags Programma (aangenomen in november 2004)<sup>4</sup> dat het versterken van wederzijds vertrouwen essentieel was om WE vlot te kunnen laten functioneren. De Commissie volgde in mei 2005 met een Mededeling 'over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten'<sup>5</sup>. Daarin gaf ze toe dat *'bij de eerste gevallen van toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, met name in het kader van het Europees Aanhoudingsbevel, [...] een aantal problemen gerezen [is], die gedeeltelijk zouden kunnen worden opgelost door op het niveau van de Unie wetgevende harmonisatiemaatregelen vast te stellen'*. Het probleem was met name wantrouwen. Ook de Britse implementatiewet van het EAB maakte dat overigens glashelder. Die voorzag immers *'(in effect) that the judge must in every case consider whether the pro-*

3 Zoals op 1 januari 2004.

4 Het Haags Programma: *voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie* (Raad van de Europese Unie, 2005).

5 Europese Commissie, 2005.

*posed surrender would be compatible with his* [die van de betrokken persoon] *Convention rights* [verwijzend naar het EVRM], *and block it unless he is satisfied that it is*’ (Spencer, 2004). Best ironisch. De kern van het vermeende fundament voor wederzijds vertrouwen – het EVRM – werd de Achillespees van het EAB nog voor het ooit was toegepast.

Zowel de jurisprudentie van het EHRM (EHRM 2012) (in zaken zoals *T.I.*<sup>6</sup> en meer recent *M.S.S.*<sup>7</sup> en *Radu*<sup>8</sup>) en van het HJEU (zie vooral de *N.S.*<sup>9</sup> zaak, verwijzend naar de *M.S.S.* zaak) als NGO-rapporten, bv. (Fair Trials International, 2011) en academici, bv. (Billing, 2012; Tinsley, 2012) hebben de onaanvaardbaarheid bevestigd van het hantieren van een vermoeden dat mensenrechten worden nageleefd bij het overbrengen van mensen naar EU-lidstaten, ongeacht of dat gebeurt in het kader van hun verwijdering (*refoulement*) volgens de Dublinverordening dan wel – analoog – in het kader van hun overlevering op basis van het EAB. De belangrijkste zorg hierbij bleek vooral het risico van slechte behandeling of detentieomstandigheden die op (quasi-)foltering neerkomen, hetzij in de lidstaten zelf of in een derde land waarnaar de betrokkene teruggedonden of overgeleverd wordt. Bovendien heeft zelfs de Europese Commissie<sup>10</sup> zelf toegegeven dat er vanuit mensenrechtelijk oogpunt serieuze problemen waren met het EAB.

Nog een ander voorbeeld (naast de hiervoor behandelde scenario’s waarin er een risico op vernederende of mensonterende behandeling bestaat) waar het (initiële) vermoeden van mensenrechtelijkheid dat aan het op het WE-principe gestoelde EAB ten grondslag lag, onterecht is gebleken, is m.b.t. tot verstekvonnissen. Ten eerste namen de lidstaten in eerste instantie ten onrechte aan dat ze elkaar konden vertrouwen wat het voorhanden zijn betreft van adequate procedurele garanties vooraleer lidstaten een EAB zouden uitvaardigen met het oog op overlevering ter uitvoering van een bij verstek uitgesproken vrijheidsstraf. Die ‘vergissing’ zagen ze zelf later in: in 2009 pasten ze het EAB (samen met een aantal andere kaderbesluiten die eveneens zonder boe of ba de WE van verstekbeslissingen voorzagen) aan<sup>11</sup> door uitdrukkelijk wél toe te laten de uitvoering van een EAB te weigeren in gevallen waarin zulke verstekvonnisgaranties niet overtuigend waren gegeven en door de weigering op grond van verstekvonnis enkel te verbieden in gevallen waarin bedoelde garanties (de lidstaten spraken overigens gemeenschappelijk af waarin deze in voorkomend geval minimaal dienden te bestaan) wel degelijk waren geboden. Ten tweede heeft de praktijk

6 “*T.I. v the United Kingdom*,” 2000.

7 “*M.S.S. v Belgium and Greece*,” 2011.

8 “*Radu Pop v Romania*,” 2012.

9 *N.S. v Secretary of State for the Home Department*,” 2011.

10 Europese Commissie, 2011b.

11 Europese Commissie, 2009.

intussen ook daadwerkelijk uitgewezen dat lidstaten in geval van veroordelingen bij verstek nog steeds vaak geen adequate garanties bieden alvorens een EAB uit te vaardigen – wat best tot wat uitvoeringsweigeringen aanleiding geeft.<sup>12</sup>

#### 2.4. *Dubbele strafbaarheidsluchtbel*

In navolging van het archetypische Kaderbesluit inzake het EAB is ook in de latere op WE geënte justitiële samenwerkingsinstrumenten doorgaans de vroegere dubbele strafbaarheidsvereiste geschrapt voor een lijst van (minstens) 32 misdrijftypes. De officiële verantwoording die hiervoor wordt (toen: werd) aangedragen, is dat de betreffende misdrijftypes strafbaar zijn (waren) gesteld doorheen de EU, wat de traditionele vereiste overbodig maakt(e). Die redenering is evenwel ongeldig, en dit om twee redenen. Eerstens, als er echt reeds sprake is of was van dubbele strafbaarheid van deze 32 misdrijven, zou het aannemen van de materieelstrafrechtelijke harmonisatie-instrumenten die sindsdien m.b.t. diverse van de misdrijven het licht zagen helemaal niet nodig zijn geweest. Tweedes, ervan uitgaand nu even dat er werkelijk zo een breed strafbaarstellings*sacquis* zou bestaan (zie hiervoor: *quod non*), zou daarmee toch net aan de dubbele strafbaarheidsvereiste zijn voldaan, zodat het schrappen ervan geheel overbodig zou zijn? Spijts deze dubbele ongeldigheid van de redenering die aan de kern zelf van het WE-discours ten gronde ligt, is het WE-principe systematisch verder uitgerold in steeds nieuwe rechtsinstrumenten, inclusief het laten vallen van de dubbele strafbaarheidsvereiste waar die eerder bestond. De fictie dat lidstaten geen strafrechtelijke beslissingen van andere lidstaten zullen hoeven uit te voeren voor feiten die ze niet ook zelf strafbaar hebben gesteld, wordt dus aangehouden (althans minstens voor de 32 misdrijven in kwestie). Nochtans is het vermoeden dat aan de 32-lijst en het schrappen van de dubbele strafbaarheidsvereiste ten grondslag ligt niet meer dan een luchtbel.

Verder was het ook – althans wanneer men vanuit bestaand vertrouwen wil redeneren – een onlogische keuze van de EU om in hogerstaand verband de materieelstrafrechtelijke definitie van de uitvaardigende lidstaat als enig referentiepunt te hanteren om vast te stellen of een misdrijf al dan niet tot de 32-lijst behoort. Het logische alternatief was uiteraard geweest om de dubbele strafbaarheidstoets (enkel) achterwege te laten (wegens onnodig) voor gedrag dat onder de gemeenschappelijke minimumdefinitie van de 32 misdrijven in de lijst valt, of voor die delen van de misdrijven in kwestie waarvoor een gemeenschappelijke minimumstrafbaarstelling een feit is dan wel vereist is (gevolg aan o.m. de materieelstrafrechtelijke harmonisatie-instrumenten). Alleen verwijzen naar de definitie van de uitvaardigende lidstaat heeft geen enkele reële vertrouwensbasis in de vorm van daadwerkelijk gezamenlijk strafbaar gesteld

---

<sup>12</sup> Council of the European Union, 2011.



gedrag. Wel integendeel. Het hanteren van de interne strafrechtelijke definitie van de uitvaardigende lidstaat als exclusief referentiepunt *dwingt* de uitvoerende lidstaat alleen maar om 'vertrouwen' te stellen in de breedte van de strafbaarstelling van de uitvaardigende lidstaat, hoe veel breder die mogelijk ook is dan de eigen conceptie van het gegeven misdrijf.

Zoals hiervoor uiteengezet, laten de (meeste) op WE gestoelde justitiële samenwerkingsinstrumenten – en dit op basis van *vermeend* wederzijds vertrouwen – de klassieke dubbele strafbaarheidsvereiste vallen voor misdrijven uit de lijst van 32. Laat ons even aannemen dat wederzijds vertrouwen legitiem zou zijn in dit geval, met name omdat alle lidstaten exact dezelfde opvattingen en definities zouden hebben van de 32 misdrijven in kwestie (*quod non*). De redenering zou dan geldig lijken en WE op dit punt legitimiteit verlenen. Welnu, redeneringen zijn slechts geldig als ze voldoende stabiliteit en consistentie vertonen. Het incidenteel en/of willekeurig aanpassen van de vooronderstellingen waarop strafwetgeving wordt gesteund, lijkt daar onverenigbaar mee. Niettemin is dit precies wat er gebeurd is. In een enkel geval is de lijst van 32 uitgebreid naar een lijst van 37 (in Kaderbesluit 2005/214/JBZ van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (hierna: kaderbesluit geldelijke sancties). In andere gevallen is de dubbele strafbaarheidsvereiste geheel aan de kant geschoven, i.e. voor eender welk misdrijf en niet alleen voor de 32 (of 37) (in Kaderbesluit 2008/675/JBZ van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie). In nog andere gevallen genieten de lidstaten een *opt-out*-mogelijkheid wat de principiële opheffing van de dubbele strafbaarheidsvereiste betreft voor de lijstmisdrijven, hetzij voor alle misdrijven daarin (in kaderbesluit 2008/909/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (hierna: Kaderbesluit Overbrengingsbevel)), hetzij voor sommige (zoals Duitsland in kaderbesluit 2008/978/JBZ van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (hierna: EBB)). Als er een waarheid is, moet deze gekenmerkt worden door op zijn minst een voldoende mate van stabiliteit, toch? Zoals betrouwbaarheid – *for the sake of the argument*: gebaseerd op een gemeenschappelijke strafbaarstellingsacquis voor de 32 misdrijftypes – dan van stabiliteit blijkt moet geven door in de diverse op WE gestoelde justitiële samenwerkingsinstrumenten steeds van het zelfde *acquis* uit te gaan, toch?

De Duitse *opt-out*-mogelijkheid m.b.t. het EBB die in de voorgaande paragraaf werd vermeld, illustreert bovendien dat zelfs het *vermoeden* van wederzijds vertrouwen m.b.t. dubbele strafbaarheid uiteindelijk tegen zijn limieten is aangelopen. In de onderhandelingen over het EEB wist Duitsland succesvol te bedingen (cfr. de algemene aanpak bereikt over het instrument in juni 2006)<sup>13</sup> dat het de uitvoering van een EEB (indien dat een huiszoeking of inbeslagneming zou vergen) afhankelijk mocht stellen van een dubbele strafbaarheidstoetsing voor zes van de klassieke 32 lijstmisdrijftypes: terrorisme, cybercriminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat, sabotage, racketeering en afpersing, en oplichting. Dergelijke dubbele strafbaarheidstoetsing kan echter achterwege blijven wanneer de uitvaardigende autoriteit officieel heeft verklaard dat haar internrechtelijke definitie van een van de zes misdrijven in kwestie beantwoordt aan de criteria vervat in de Duitse verklaring die bij het EBB is gevoegd, die – weinig verrassend – overeenkomen met de constitutieve elementen van die misdrijven naar Duits intern recht. Voor een aantal heuse kernmisdrijven, waaronder terrorisme, heeft de EU m.a.w. Duitsland toegelaten terug te grijpen naar het traditionele systeem van dubbele strafbaarheidstoetsing. Door de unanimiteitsregel in de besluitvorming (zoals die gold tot aan het Verdrag van Lissabon) kon Duitsland, handelend vanuit een gegroeid wantrouwen (het momentum van 9/11 was weggeëbd) de bewuste *opt-out*-clausule afdwingen. De vertrouwensmythe inzake dubbele strafbaarheid werd daarmee doorprikt. Het – destijds op Britse afroep – afgekondigde wederzijds vertrouwensmodel waarop het WE-beginsel officieel werd gebaseerd werd geconfronteerd met de realiteit – die van wederzijds wantrouwen. De luchtbel is uiteengespat.

## 2.5. *Nog meer onlogische vertrouwensafgeleiden*

Het post-9/11-klimaat werd ook door de Europese Commissie en bepaalde lidstaten benut om eens en voor goed de politieke exceptie en het non-discriminatieprincipe uit het uitleveringsrecht te schrappen. In plaats van in het Kaderbesluit inzake het EAB uitdrukkelijk de mensenrechtelijke voorwaarden te bepalen die de lidstaten zouden toelaten elkaar te vertrouwen om het systeem van de uitlevering te vervangen door eenvoudige overleveringsprocedures, werden beide mensenrechtelijk geïnspireerde excepties simpelweg afgeschaft (Vermeulen, 2001-2002). Ze werden gezien als op wantrouwen gebaseerde belemmeringen voor een vlotte overlevering i.p.v. als inherent aan gezond evenwicht zoals dat in de EU-democratieën bestond. Gezien beide excepties precies ingegeven waren door wantrouwen jegens elkaar op het vlak van bescherming tegen discriminatoire vervolging, was het uiteraard onlogisch om ze af te voeren op grond van het vertrouwensvermoeden waarop het WE-beginsel was geënt. Als alle lidstaten ter zake daadwerkelijk te vertrouwen zouden zijn, was er immers

---

<sup>13</sup> Council of the European Union, 2006.

geen reden om de excepties te vrezen (en ze daarom af te schaffen). Ze spelen namelijk alleen wanneer lidstaten (zouden) blijken niet het vertrouwen in kwestie waard te zijn (door wel discriminatoire vervolging te overwegen of in te stellen).

## 2.6. *Boemerangeffecten*

Het komaf maken (op basis van zagezegd wederzijds vertrouwen) met beide mensenrechtelijk geïnspireerde 'hindernissen' heeft ironisch genoeg niet kunnen verhinderen dat intussen nieuwe, 'vertrouwen-stimulerende' strafprocedurele harmonisatie-instrumenten zijn aangenomen ter ondersteuning van het WE-principe. Op 30 november 2009 heeft de Raad unaniem de zogenoemde 'Routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures' (hierna: Routekaart Procedurele Rechten; hieronder verder toegelicht, onder 3) vastgesteld. Die bedoelde uitdrukkelijk tegemoet te komen aan de kennelijke vaststelling dat het 'wederzijdse vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten moet worden versterkt' (overweging 9). Daar waar de kern van de vermeende fundering voor het 'wederzijds vertrouwen' tussen de EU-lidstaten steeds de superieure wijze was geweest waarop deze het EVRM naleefden (wat zelfs aanleiding gaf tot het afvoeren van wantrouwensexcepties jegens elkaar op het vlak van mensenrechtelijke essenties zoals de bescherming tegen discriminatoire vervolging en *non-refoulement*), heette het nu plots belangrijk te zijn 'dat, in overeenstemming met het [EVRM], er in de Europese Unie normen bestaan voor de bescherming van procedurele rechten welke behoorlijk uitgevoerd en toegepast worden in de lidstaten'. Van een boemerangeffect gesproken.

De WE werd niet alleen ingevoerd om op wantrouwen gebaseerde mensenrechtelijk geïnspireerde excepties zoals die wegens politiek delict of gevaar voor discriminatoire vervolging af te voeren, maar ook om van de op wantrouwen en soevereiniteitsdenken gebaseerde exequatur- en omzettingsprocedures af te komen die de RvE-moederverdragen inzake justitiële samenwerking in strafzaken typeerden. Wantrouwen had officieel de weg vrijgemaakt voor vertrouwen, met nog meer boemerangeffecten tot gevolg.

Zo hebben een aantal praktijken en concepten die tot vrij recent werden aangezien als onverenigbaar met het WE-beginsel, althans in de aanvankelijke interpretatie ervan (i.e. zoals ten tijde van het archetypische EAB), intussen terug ingang gevonden in *nota bene* op datzelfde WE-beginsel geënte instrumenten. Een perfecte illustratie daarvan vinden we m.b.t. de WE van vrijheidsstraffen. In de aanvankelijke interpretatie van WE werden de lidstaten geacht een blind vertrouwen te stellen in elkaars beslissingen tot vrijheidsberoving. Dat betekende dat de uitvoerende lidstaat geen toepassing mocht

maken van het zogenaamde *lex mitior*-principe (het mildste strafrechtsregime), terwijl dat volgens bv. het Europees Verdrag van 28 mei 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen of het Verdrag van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnisde personen – beide RvE verdragen – net wel moest. Hij diende integendeel simpelweg rekening te houden met de straf en deze zonder meer integraal uitvoeren zoals in de uitvaardigende lidstaat opgelegd. Het volstaat om er ter zake de memorie van toelichting bij het initiële Commissievoorstel voor het EAB (2001) op na te lezen. Artikel 4.6 van het Kaderbesluit EAB laat de uitvoerende lidstaat, in gevallen waarin de overlevering wordt gevraagd met het oog op strafuitvoering, toe om de opgelegde vrijheidsstraf zelf uit te voeren in plaats van de opgeëiste persoon over te leveren aan de uitvaardigende lidstaat (*aut dedere aut exequi*-regel). Dat impliceert dan WE van de uitgesproken straf in de uitvaardigende lidstaat. Toentertijd heeft de Commissie erop gewezen dat het, in zulk geval, de uitvoerende lidstaat niet toegelaten is om de opgelegde sanctie aan te passen om deze conform te maken met het strafmaximum voor het betreffende misdrijf in het eigen interne recht. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt kristalhelder: *‘Where this Article is applied, the amount of the penalty cannot be amended, even if it is different from what would have been ordered in the executing State. The text does not take over Article 10 (2) of the 1983 Convention, the implementation of which is basically incompatible with the principle of mutual recognition. The executing State’s system of execution of sentences will apply’*. In afwijking van het originele Commissiestandpunt (dat als de archetypische operationalisering van WE moet worden gezien), volgens hetwelk de uitvoerende lidstaat niet de minste discretionaire marge toekwam om de door de uitvaardigende lidstaat opgelegde straf om te zetten of aan te passen, herintroduceerde het Kaderbesluit Overbrengingsbevel, aangenomen eind 2008, de traditionele RvE-mogelijkheid voor de uitvoerende lidstaat om het *lex mitior*-principe tóch toe te passen, door die straf zo nodig te verlagen naar de maximumstraf die het eigen recht voor de betreffende feiten voorziet. Bovendien geldt deze aanpassingsmogelijkheid *mutatis mutandis* ook in EAB-scenario’s waarin de uitvoerende lidstaat ervoor kiest om de straf zelf uit te voeren in het kader van de toepassing van het hiervoor aangehaalde *aut dedere aut exequi*-principe. Hoe nuttig de (jammer genoeg alleen maar optionele) *lex mitior*-regel ook mag zijn, hij is conceptueel onverenigbaar met de archetypische WE-theorie zoals die dogmatisch werd geïntroduceerd in haar ontstaansfase. Het gaat niet zomaar om een mineure bijsturing in het gradueel uitrollen van het WE-principe, maar om een radicale koerswijziging. We zijn terug bij af: bij het interne recht van de uitvoerende lidstaat als referentiepunt. Het wantrouwens- en nationale soevereiniteitsklimaat waarvan WE precies probeerde af te komen, is helemaal terug. De mayonaise heeft niet gepakt. Het wederzijds vertrouwen is er niet, spijs het volgehouden stereotype EU-discours dat zulks wél het geval is.

Ironisch genoeg heeft het vertrouwensklimaat bovendien – in vergelijking met het klassieke justitiële samenwerkingsrecht (van de RvE) – een reeks bijkomende excepties in op WE gebaseerde bevelen of beslissingen opgeleverd. ‘Meer vertrouwen’ lijkt m.a.w. nieuwe obstakels voor de justitiële samenwerking in strafzaken te hebben gecreëerd.

Een eerste nieuwe exceptie is de situatie waarin een immuniteit of een privilege naar het recht van de uitvoerende lidstaat de uitvoering van de beslissing van de uitvaardigende lidstaat (zie gedetailleerder: Vermeulen et al., 2012) in de weg staat. De exceptie in kwestie is destijds in het Kaderbesluit inzake het EAB ingevoegd (ze bestond niet in het vroegere uitleveringsrecht) tijdens de onderhandelingen daarover in december 2001. Dat was nodig om Italië mee te krijgen in het EAB-verhaal. Een unaniem akkoord van de lidstaten was in het pre-Lissabontijdperk immers nog noodzakelijk. Italië wilde met name niet het risico lopen dat eigen onderdanen die nationaalrechtelijk een immuniteit of privileges genoten die hen tegen vervolging beschermde potentieel zouden moeten worden overgeleverd aan een andere lidstaat met het oog op vervolging aldaar. Met het EAB, dat niet langer ratificatie behoefde maar sowieso door Italië (zoals door alle lidstaten) in nationaal recht zou moeten worden omgezet, zouden Italiaanse onderdanen immers plots ‘overleverbaar’ worden. Die boot had het land tot dan toe kunnen afhouden, door bewust níet het EU-Uitleveringsverdrag<sup>14</sup> van 1996 te ratificeren, dat reeds eerder de uitleveringsexceptie voor eigen onderdanen had geschrapt. Op zich is het al best pijnlijk dat om louter politieke redenen die zogenaamde ‘Berlusconi-exceptie’ in het overleveringsrecht moest worden aanvaard. Het kopiëren van de nieuw in het EAB (dat o.m. ook op dit punt domweg als archetypische standaard voor de latere WE-instrumenten werd gehanteerd) ingeschreven exceptie naar het domein van de wederzijdse rechtshulp (Kaderbesluit 2003/577/JBZ van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrizing van voorwerpen of bewijsstukken (hierna: Kaderbesluit Bevrizingsbevel), Kaderbesluit EBB en de Richtlijn over het Europees Onderzoeksbevel<sup>15</sup> (hierna: EOB), waarover in december 2013 politiek akkoord werd bereikt) en van de uitvoering van buitenlandse straffen (Kaderbesluit Geldelijke Sancties, Kaderbesluit 2006/783/JBZ van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, Kaderbesluit Overbrengingsbevel, Kaderbesluit 2008/947/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen) geldt resoluut als een systema-

14 (“Convention 27 September 1996, drawn up on the basis of Article K.3. of the Treaty of the European Union, relating to extradition between the Member States of the European Union,” 1996).

15 Raad van de Europese Unie, 2010.

tische stap terug vergeleken met de traditionele RvE-verdragen ter zake. Daarin figureerde dergelijke exceptie immers geheel niet (net zo min als in het RvE-Uitleveringsverdrag van 1957 overigens). Het lijkt erop dat de EU hiermee een omgekeerd vertrouwensonderscheid tussen de EU-lidstaten en de RvE hebben geconstrueerd, met net méér barrières tussen de EU-lidstaten dan tussen die laatste en andere RvE-lidstaten.

Een tweede nieuwe exceptie, die met name ongekend was in het domein van de wederzijdse rechtshulp, is de zogenaamde extraterritorialiteitsexceptie (Vermeulen et al., 2012). Deze kan worden ingeroepen indien de feiten waarop een verzoek of bevel betrekking heeft buiten het grondgebied van de verzoekende/uitvaardigende lidstaat zijn gepleegd en de aangezochte/uitvoerende lidstaat deze feiten naar intern recht niet zelf zou kunnen vervolgen indien extraterritoriaal gepleegd. De exceptie heeft traditioneel een prominente plek gehad in de RvE-verdragen inzake uitlevering, overdracht van strafvervolgning en overdracht van strafuitvoering. In het wederzijdse rechtshulprecht was ze evenwel onbestaand, en dit zowel op het niveau van de RvE (Verdrag van 1959) als op het niveau van de EU (Verdrag van 2000). Met – aanvankelijk – het Kaderbesluit Bevriezingsbevel van 2003 (opnieuw domweg geënt op het archetypische EAB, waarin de extraterritorialiteitsexceptie uit het RvE-Uitleveringsverdrag van 1957 eenvoudig was overgenomen) en – later – het Kaderbesluit EBB van 2008 en de gloednieuwe EOB-Richtlijn heeft de EU de exceptie evenwel veralgemeend in het wederzijds rechtshulpdomein. Het lijkt dat de EU daarmee het fundamentele onderscheid dat historisch (Thomas, 1980) en ook vandaag nog (Watney, 2012) wordt gemaakt tussen de wederzijdse rechtshulp als een vorm van *secundaire* rechtshulp (samen met de uitlevering, die daarbij traditioneel als veel verreikender wordt beschouwd dan de wederzijdse rechtshulp, die daarom doorgaans werd gecatalogeerd als ‘kleine’ of ‘accessoire’ rechtshulp (*entraide mineure*; *entraide accessoire*; *sonstige Rechtshilfe*) (Thomas, 1980)) en vormen van *primaire* rechtshulp (waarbij een essentieel deel van de strafprocedure wordt overgeheveld tussen staten, zoals in het geval van de overdracht van strafvervolgning of de overdracht van strafuitvoering, inclusief de overbrenging van gedetineerden of de tenuitvoerlegging van buitenlandse confiscatiebeslissingen) zonder boe of ba aan kant is geschoven. Mijn vermoeden is dat de onderhandelaars wellicht zelfs geen notie hadden van het klassieke onderscheid, en simpelweg zonder verder nadenken de exceptie hebben doorgesleept, van EAB naar Bevriezingsbevel, van Bevriezingsbevel naar EBB, van EBB naar EOB. Zo gaat dat nu eenmaal. Het doet er op zich weinig toe natuurlijk. Punt is dat de EU alweer een stap achteruit heeft gezet in haar hang om via WE net een stap vooruit te zetten (en het aantal excepties te reduceren).

Een derde en laatste illustratie is te vinden in de alsmaar vaker gehoorde roep om een inhoudelijke of proportionaliteitstest van beslissingen waarvan op basis van WE de uitvoering wordt verzocht of bevolen. Praktijkevaluatie van het EAB<sup>16</sup> had bv. uitgewezen dat er sprake is van een *'general agreement among member states that a proportionality check is necessary to prevent EAWs from being issued for offences which, although they fall within the scope of Article 2(1) of the [EAW], are not serious enough to justify the measures and cooperation which the execution of an EAW requires'*. Het EAB heeft echter (benevens voor de 32 lijstmisdrijven, waarvoor de minimumstrafdrempel zelfs werd verhoogd van één naar drie jaar) de strafdrempel opdat misdrijven aanleiding zouden kunnen geven tot uitlevering niet verlaagd in vergelijking met het EU-Uitleveringsverdrag van 1996 (identiek), en alleen maar een beetje langs de uitvoerende/aangezochte lidstaat (6 maanden in plaats van een jaar) in vergelijking met het RvE-Verdrag van 1957 inzake uitlevering (de drempel van 12 maanden/een jaar aan de kant van de uitvaardigende/verzoekende lidstaat werd behouden) (Vermeulen & Vander Beken, 1997). Het valt dan ook wat moeilijk te begrijpen waarom nu plots een bijkomende proportionaliteitsdam zou moeten worden opgeworpen. Het introduceren van een inhoudelijke of discretionaire proportionaliteitstoetsingsmogelijkheid aan de kant van de uitvoerende lidstaat zoals bepleit, zou onmiskenbaar het principieel verplichtend karakter van de justitiële samenwerkingsinstrumenten in strafzaken (dat WE bovendien net nog zoekt te versterken) ondermijnen. Opnieuw zou daarmee nog maar eens een stap terug worden gezet t.a.v. het RvE-*acquis*, dat blijkbaar stamt uit een tijdvak waar er meer vertrouwen was dan vandaag. Natuurlijk is het waar dat WE de manoeuvreerruimte van de uitvoerende/aangezochte lidstaat om buitenlandse beslissingen en verzoeken niet uit te voeren heeft verkleind, maar dat was ook net het hele punt van WE, toch? Het lijkt erop dat de afschaffing van de overleveringsexceptie voor eigen onderdanen (in EAB context) en van de dubbele strafbaarheidsvereiste voor de lijstmisdrijven de lidstaten ertoe heeft gebracht een nieuwe verdedigingslijn te zoeken in de vorm van een inhoudelijke of proportionaliteitstoets. De geloofwaardigheid (en legitimiteit) daarvan is evenwel nul. Eigen burgers verdienen niet meer of geen betere bescherming dan andere EU-burgers. Gelijke behandeling en non-discriminatie op basis van nationaliteit zijn heilige EU-principes. En als de afschaffing van de dubbele strafbaarheidseis voor de lijstmisdrijven een vergissing was (wat zo is; *supra*), dan is het antwoord daarop natuurlijk niet gelegen in een compensatie via een vage en willekeurig in te roepen inhoudelijke of proportionaliteitstoets, maar eenvoudigweg in het herintroduceren van de dubbele strafbaarheidseis voor de 32 (of soms meer) misdrijven in kwestie. Proportionaliteit moet worden verzekerd door de uitvoerbaarheid

16 Europese Commissie (2011). "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten."

van beslissingen afhankelijk te stellen van concrete criteria m.b.t. die beslissingen, netjes ingeschreven in de WE-instrumenten zelf (Vermeulen et al., 2012).

## 2.7. *Wederzijdsheidsluchtbel: niet-wederzijdsheid, egocentrisme, discriminatie en eenrichtingsverkeer*

Bovenstaande analyse levert ook bewijs op dat vertrouwen vaak niet-wederzijds i.p.v. wederzijds is. Het wederzijdsheidsdiscours zakt als een pudding ineen in het licht van de zelfgerichte, eenzijdige of zelfs flagrant discriminatoire posities die lidstaten hebben ingenomen of innemen.

Een perfect voorbeeld van vertrouwen dat uitsluitend niet-wederkerig en zelfgericht is, is de eerder genoemde partiële *opt-out* van de 32-lijst door Duitsland. Daarmee kan het voor 6 van de lijstmisdrijven eisen dat die precies dezelfde constitutieve elementen weerspiegelen als in het Duitse recht. Alleen het eigen juridische referentiepunt geldt derhalve als vertrouwenscriterium.

Een ander – wellicht nog flagranter – voorbeeld is het discriminatoire en zelfgerichte verschil in standpunt dat lidstaten innemen t.a.v. problematische detentiecondities. In het kader van het EAB (vooral dan wanneer de overlevering van eigen onderdanen of inwoners aan de orde is) worden zulke omstandigheden vooral gezien als een mensenrechtengesteunde legitimatie om overlevering te weigeren. De uitvoerende lidstaat heeft zelfs de mogelijkheid om de overlevering met het oog op vervolging in de uitvaardigende lidstaat afhankelijk te stellen van teruglevering van eigen onderdanen of ingezetenen met het oog op het uitzetten in eigen land van de hen eventueel op te leggen straf. In het kader van het Kaderbesluit Overbrengingsbevel beschouwen de lidstaten diezelfde problematische detentiecondities evenwel als *a priori* goed en evenwaardig aan de condities in eigen land. Dat legitimeert immers de discriminerende ‘export’ van niet-onderdanen of –inwoners naar een gevangenis in hun lidstaat van nationaliteit en woonplaats. Botweg gezegd: het blootstellen van een Britse onderdaan aan Poolse detentiecondities is een *no-go*, terwijl het terugsturen met het oog op strafexecutie naar Polen, zelfs tegen zijn wil, van een Poolse onderdaan die in het Verenigd Koninkrijk werd veroordeeld, oké is, behalve misschien wanneer de detentiecondities zodanig deplorabel zijn dat ze onmiskenbaar een verbod op *refoulement* impliceren. Dit maakt overigens duidelijk dat het Kaderbesluit Overbrengingsbevel weinig of niets te maken heeft met de sociale rehabilitatie die het voorwendt te willen bevorderen (Vermeulen et al., 2011), maar alles met een harde aanpak van criminaliteit gepleegd door niet-onderdanen of –inwoners (zoals rondtrekkende dadergroepen en dergelijke; (Vermeulen, 2011)). In die gevallen heeft het Kaderbesluit Overbrengingsbevel vooral de functie van een intern readmissie-mechanisme tussen de lidstaten.



Nog een voorbeeld is – alweer – gerelateerd aan het Kaderbesluit Overbrengingsbevel en aan de EOB-Richtlijn. Wederzijdsheid moet niet alleen wederkerig en niet-discriminatoir zijn. WE veronderstelt ook *wederzijds* vertrouwen in de zin dat de uitvoerende lidstaat de beslissing van de uitvaardigende lidstaat vertrouwt (door er op zijn grondgebied uitvoering aan te geven als betrof het een eigen beslissing) en dat de uitvaardigende lidstaat de uitvoering van zijn beslissing toevertrouwt aan de uitvoerende lidstaat (zoals deze een eigen beslissing zou uitvoeren). Wederzijdsheid veronderstelt m.a.w. ook tweerichtingsverkeer in de relatie uitvaardigende-uitvoerende lidstaat. Wat het Kaderbesluit Overbrengingsbevel betreft, is het zo dat de uitvaardigende lidstaat een duidelijke wantrouwen-gebaseerde optie kan lichten door gebruik te maken van de mogelijkheid die het WE-instrument biedt om het certificaat dat bij de beslissing tot het opleggen van een vrijheidsbenemende straf werd gevoegd, in te trekken (en daarmee op de voorgenomen overbrenging terug kan komen). Zulke intrekking is immers slechts mogelijk wanneer de uitvaardigende lidstaat ontevreden is met de strafuitvoeringsregels waaraan zijn beslissing in de uitvoerende lidstaat zal zijn onderworpen, i.e. omdat hij van mening is dat die regels te mild zullen zijn (Vermeulen et al., 2011). Vertrouwen kan in dit geval dus een loutere eenrichtingskwestie zijn: de uitvoerende lidstaat moet de uitvaardigende lidstaat vertrouwen, maar niet andersom. De EOB-Richtlijn is in het zelfde bedje ziek. Het EOB heeft immers de *forum regit actum*-regel uit het Kaderbesluit EBB gekopieerd, dat het op diens beurt had overgenomen uit het EU-verdrag inzake wederzijdse rechtshulp van 2000. Daarmee werd volkomen voorbij gegaan aan het tweerichtingsverkeer dat WE-instrumenten in principe vereisen. Toen de *forum regit actum*-regel intussen voor bijna vijftien jaar werd geïntroduceerd in de EU (in genoemd Verdrag van 2000), was de bedoeling daarvan te verhelpen aan een aantal bewijstoelaatbaarheidsproblemen die tot dan toe vaak rezen i.v.m. in het buitenland gegaard bewijs. Origineel had de wederzijdse rechtshulp haar enige juridische basis in het RvE-Rechtshulpverdrag van 1959. Dat ‘moederverdrag’ bepaalde dat de aangezochte staat verzoeken om rechtshulp zou uitvoeren conform de eigen interne regels en normen, i.e. volgens het *locus regit actum*-principe: de plaats (*locus*) waar de onderzoeksmaatregel diende uitgevoerd, was bepalend voor het vaststellen van het erop toepasselijke rechtsregime. Gevolg aan onderlinge rechtsregimeverschillen konden informatie en bewijs verzameld in de aangezochte lidstaat soms niet worden gebruikt (wegens ontoelaatbaar) in de verzoekende lidstaat, omdat de manier waarop de informatie of het bewijs was verkregen niet overeenstemde met de nationale procedurele vereisten van die laatste, die ook de uiteindelijke *forum*-staat was (Vermeulen, 1999). De introductie in het EU-Verdrag van 2000 (ter aanvulling van het bestaande RvE-Verdrag van 1959) van de zogenaamde *forum regit actum*-regel moest aan een aantal van deze problemen verhelpen. De verzoekende lidstaat kan dan immers de aangezochte lidstaat vragen om bepaalde formaliteiten of procedurele vereisten die

eerstgenoemde als essentieel beschouwt, in acht te nemen bij het uitvoeren van de gevraagde onderzoeksmaatregel, voor zover de aangezochte lidstaat daarmee geen fundamentele principes van het eigen rechtssysteem moet verloochenen. Hoe handig en nuttig ook in een één-op-één-situatie tussen verzoekende en aangezochte lidstaat (Vermeulen, 2011; Vermeulen et al., 2012), de *forum regit actum*-regel is fundamenteel onlogisch wanneer men als vertrekpunt een *wederzijds* vertrouwensperspectief hanteert, waarvan de essentie precies vertrouwen in twee richtingen is: van de aangezochte/uitvoerende lidstaat in de verzoekende/uitvaardigende lidstaat, én omgekeerd. Vanuit een WE- en dus wederzijds vertrouwensperspectief is de enige logische oplossing gelegen in een reële WE van bewijs, niet alleen in de klassieke één-op-één-situatie, maar in alle richtingen, via een heus 'vrij verkeer van bewijs' tussen alle EU-lidstaten. Wellicht vergt dat het vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor het gehele arsenaal van opsporings- en onderzoeksmaatregelen dat in het kader van de wederzijdse rechtshulp kan worden gevraagd en ingezet (Vermeulen, 2011).

### 3. Wederzijdse erkenning als legitimatie voor vertrouwen-stimulerende strafprocedurele harmonisatiemaatregelen

#### 3.1. *De kar voor het paard gespannen*

Hierboven werd al verwezen naar de Routekaart Procedurele Rechten, aangenomen op 30 november 2009, aan de vooravond van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De Routekaart somt een aantal maatregelen inzake de versterking van procedurele rechten op die de EU stap voor stap als 'flankerende maatregelen' wordt geacht te implementeren ter ondersteuning van het WE-principe. Dat laatste bleek immers de vertrouwensbasis te ontberen waarvan in eerste instantie was aangenomen dat die er was. De betreffende flankerende maatregelen vinden hun legitimatie in de behoefte om de vereiste vertrouwensbasis voor WE tot stand te brengen of te versterken, in plaats van dat WE zijn legitimatie ontleent aan het voorhanden zijn van een adequate vertrouwensbasis. De officiële ratio achter de Routekaart kan historisch het best worden afgeleid uit de memorie van toelichting bij het (mislukte) voorstel (daterend van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon) voor een Kaderbesluit inzake bepaalde procedurele rechten in strafrechtelijke procedures door heel de EU:<sup>17</sup> *'If common minimum standards are applied to basic procedural safeguards throughout the EU, this will lead to increased confidence in the criminal justice systems of all the member states which in turn will lead to more efficient judicial cooperation in a climate of mutual trust'*. Er was wederzijds vertrouwen afgekondigd. WE was op dat vermeend vertrouwen gesteund. Het vertrouwen was er niet, en moest dus ex-post worden gecreëerd.

<sup>17</sup> Europese Commissie, 2004.

### 3.2. *Drafrennen is geen jumping*

Maar wat is nu eigenlijk de link tussen de maatregelen voorzien in de Routekaart en het vertrouwen vereist voor op WE gebaseerde justitiële samenwerking in strafzaken? Heeft er ook maar iemand de moeite genomen om eens precies uit te leggen hoe het voorziene soort maatregelen daadwerkelijk kan helpen om het onbehagen van de lidstaten bij de toepassing van WE-instrumenten weg te nemen? Uit bovenstaande analyse is gebleken dat het gebeurlijk disfunctioneren van WE-instrumenten wellicht vooral terug te voeren valt tot een op soevereiniteitsdenken teruggaande zelfgerichtheid van (sommige) lidstaten en tot de afschaffing van de dubbele strafbaarheidsvereiste voor de 32-lijst, van een aantal wantrouwensexcepties en van aanpassings- en exequaturprocedures die compatibiliteit met de eigen wetgeving en procedures van de lidstaten kunnen garanderen. Dat men doorheen de EU een recht op vertaling en vertolking in strafzaken geniet, recht heeft op informatie over de aanklacht en over het dossier, recht op juridische bijstand door een advocaat, en op consulaire bijstand en contact met familieleden en werkgever, is allemaal meer dan aardig en belangrijk – waarschijnlijk zelfs nodig. Hetzelfde geldt voor preferentiële rechten voor kwetsbare groepen (zoals minderjarige of geesteszieke verdachten en veroordeelden) en het beperken van voorlopige hechtenis en het verbeteren van materiële detentiecondities voor verdachten in voorarrest. Maar hoe kunnen zulke maatregelen concreet de problemen wegnemen waarmee de WE kampt? Die lijken in wezen totaal los te staan van het al dan niet gunnen van de in de Routekaart genoemde procedurele rechten. Overweging 10 van de Routekaart maakt wel duidelijk wat ze écht beoogt: ‘Gestreefd moet worden naar een versterking van de procedurele rechtswaarborgen en naar eerbiediging van de rechtsstatelijkheid in strafzaken, *ongeacht waar de burgers in de Europese Unie reizen, studeren, werken of wonen*’. Meer en betere gerechtigheid voor iedereen, doorheen heel de EU, dát is de inzet. Maar wat heeft het voor zin om procedurele rechten te versterken of te verbeteren (hoe goed en legitiem ook als streefdoel) als ze goeddeels irrelevant of minstens niet-functioneel zijn voor het oplossen van het WE-gebonden vertrouwensprobleem? Bij drafrennen is het toch niet de bedoeling om paard met sulky en al ‘procedurele’ hoogtesprongen over hindernissen te laten nemen, zoals bij *jumping*? Dat slaat toch nergens op?

### 3.3. *Van het mindere kwaad tot paard van Troje?*

De waarheid is wellicht dat WE is geëvolueerd van het ‘mindere kwaad’ (*supra*) tot een heus paard van Troje – een vehikel om de interne strafrechtsorde van de lidstaten van binnenuit aan te vallen, door bij wijze van verrassing de ‘harmonisatie-vijand’ erop los te laten. Ook al bepaalt dat artikel 82 VWEU dat flankerende procedurele maatregelen (zoals die in de Routekaart) alleen mogen worden aangenomen in de mate dat zulks

noodzakelijk is om de WE van vonnissen en rechterlijke beslissingen en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken *met een grensoverschrijdende dimensie* te bevorderen, de drie richtlijnen die de Routekaart tot nu toe heeft opgeleverd (betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures<sup>18</sup> respectievelijk het recht op informatie<sup>19</sup> en het recht op toegang tot een advocaat<sup>20</sup>) hebben alle een directe intern-rechtelijke reikwijdte en impact, met een slechts marginale of zelfs geen directe of indirecte relevantie voor de toepassing van grensoverschrijdende WE-instrumenten. Het lijkt er met name dus op dat het creëren van een voldoende vertrouwensbasis voor WE (wat op zich objectief genomen noodzakelijk is) (Spronken, Vermeulen, de Vocht, & van Puyenbroeck, 2009) gewoonweg een ideaal voorwendsel is geworden om harmonisatiemaatregelen vast te stellen in de sfeer van het strafprocesrecht, en dit als een autonoom beleidsdoel. Een betekenisvolle link met WE hebben de Routekaartinitiatieven in realiteit niet, maar WE is de gedroomde vector en wordt derhalve geïnstrumentaliseerd voor een autonoom harmonisatiestreven. Procedurele rechtenlobby's en -NGO's liggen ook helemaal niet zo wakker van het faciliteren van WE: hun echte of voornaamste bekommernis is de resolute aanpassing van de interne strafprocesrechtelijke garanties in de lidstaten (Amnesty International EU Office, European Criminal Bar Association, Irish Council for Civil Liberties, Open Society Institute-Brussels, & Open Society Justice Initiative 2010, 2010)<sup>21</sup>. Hetzelfde geldt voor de Europese Commissie: het creëren van meer en betere gerechtigheid voor iedereen is de inzet. En ook het Europese Parlement zit op diezelfde golfhoogte. Alleen de lidstaten (of althans sommige ervan) herinneren (soms) nog aan de verdragscontouren zoals vastgelegd in artikel 82(2) VWEU, ook al lijken ook zij zich stilaan bij de nieuwe realiteit te hebben neergelegd, zelfs als het lijkt alsof ze alle hoop verloren hebben. Bij het aannemen van de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafrechtelijke procedures (als 2<sup>de</sup> Routekaartmaatregel) heeft de Raad benadrukt dat de internrechtelijke reikwijdte ervan 'niet noodzakelijk een precedent vormt in het kader van discussies betreffende andere voorstellen voor maatregelen vastgelegd in de [Routekaart]', maar dat niettemin 'algehele consistentie met de overige maatregelen die de Routekaart voorziet zal worden verzekerd'.<sup>22</sup>

18 Europese Commissie, 2010.

19 Europese Commissie, 2012a.

20 Europese Commissie, 2011c.

21 '[...] Given that neither the Stockholm Programme nor the Roadmap mention a restriction in the scope of the measures, we consider that the question of limitation to cross border cases has been settled. Notwithstanding, we observe that any future measure must be adopted in accordance with the fundamental values of the European Union, taking account of the Charter of Fundamental Rights and the ECHR. No differential treatment between citizens of the EU, on account of the limitation of procedural safeguards to cross border cases, could be entertained in the post Lisbon Treaty era [...]'.

22 Europese Commissie, 2012a.

### 3.4. *Routekaartluchtbel en wantrouwensverschuiving*

Het valt dus te betwijfelen dat de Routekaartmaatregelen functioneel gezien de vertrouwenscrisis waarmee WE kampt, kunnen oplossen. Nog fundamenteeler rijst bovendien de vraag of de Routekaart zelfs geen additionele of nepobstakels creëert voor de op WE gestoelde justitiële samenwerking in strafzaken.

Rekening houdend met de essentie van WE – i.e. dat uitvoerende lidstaten de beslissingen in strafzaken van andere lidstaten zouden moeten uitvoeren (en vertrouwen) als waren het hun eigen beslissingen, dient bv. de vraag gesteld of het (op WE gebaseerde) Kaderbesluit Overbrengingsbevel meer vertrouwen vereist aan de kant van de uitvoerende lidstaat dan het vroeger toepasselijke RvE-Verdrag van 1983 inzake de overbrenging van gevonnen personen en het Aanvullend Protocol daarbij van 1997? Het antwoord is beslist negatief. Het traditionele sanctieadaptatie- en conversiemechanisme van het RvE-Verdrag kreeg immers opnieuw een plek in het Kaderbesluit en de lidstaten slaagden er zelfs in zichzelf een *opt-out*-mogelijkheid te onderhandelen van de afschaffing van de dubbele strafbaarheidsvereiste voor de lijstmisdrijven (*supra*). *Back to normal*, heet dat dan. Er is m.a.w. geen WE-gelieerd vertrouwensprobleem met het Kaderbesluit. Wel zijn er andere problemen met het instrument. Die hebben te maken met de rechtspositie van de betrokken veroordeelde en de mogelijk problematische of slechtere detentiecondities in de uitvoerende lidstaat. Het Kaderbesluit Overbrengingsbevel voorziet immers dat een veroordeelde EU-burger met het oog op het uitzitten van de hem opgelegde vrijheidsstraf tegen zijn wil naar zijn lidstaat van nationaliteit en woonplaats kan worden overgebracht, ongeacht de gevangeniscondities daar (mogelijk deplorabel of althans slechter dan in de veroordelende lidstaat) en ook al geniet hij als EU-burger dus principieel van het vrij verkeer van personen na het uitzitten van zijn straf. Die situatie is verschillend van die van derdelanders (zelfs als die niet illegaal op EU-grondgebied verbleven toen ze werden veroordeeld). Op basis van de immigratiewetgeving zullen die laatste na het uitzitten van hun straf in regel immers worden uitgezet, gedeporteerd of gevraagd om het territorium van de veroordelende lidstaat te verlaten. Voor hen zou het uitzitten van hun straf in hun thuisland (na overbrenging daar naartoe op basis van het Verdrag van 1983 en het Aanvullend Protocol van 1997) minstens theoretisch gezien effectief in het belang van hun sociale rehabilitatie kunnen zijn. Hun thuisland is anders namelijk toch de plek waarnaar ze bij strafeinde moeten terugkeren of worden teruggestuurd. De geschetste rechtspositionele en mogelijke detentieconditieproblemen met het Kaderbesluit hebben dus niets te maken met WE, noch met interstatelijke vertrouwensissues. Niet in het minst. Integendeel. De Routekaart heeft zich in dit verband beperkt tot het aankondigen van een Groenboek inzake ‘problemen’ m.b.t. (detentie-

condities in het kader van) voorarrest (Van Kalmhout, Knapen, & Morgenstern, 2009), naar men zegt voortkomend uit de toepassing van het EAB. Het enige zorgpunt was dus kennelijk dat uitvoerende lidstaten beducht waren om hun eigen onderdanen en ingezetenen bloot te (moeten) stellen aan mogelijk slechte detentiecondities in de fase van een voorarrest in de uitvaardigende lidstaat. De eigenlijke detentie in de strafuitvoeringsfase was niet zo een issue, aangezien de uitvoerende lidstaat zijn onderdanen of inwoners kan behoeden voor het eigenlijk uitzitten van een gevangenisstraf die ze in de uitvaardigende lidstaat zouden krijgen opgelegd, door hun overlevering *ter fine* van vervolging afhankelijk te stellen van hun teruglevering (zodat ze die straf in voorkomend geval in hun thuisland kunnen uitzitten), en dit via toepassing van het *aut dedere aut exequi*-mechanisme ((Vermeulen, 2008): 94). Het uiteindelijke Groenboek<sup>23</sup> heeft het detentieconditiesperspectief alleen maar verbreed (ook al blijft de focus liggen op de fase van het voorarrest) omdat mogelijk deplorabele detentiecondities tijdens de strafuitvoering een onvoorzien potentieel struikelblok aan het worden waren voor een vlotte werking van het Kaderbesluit Overbrengingsbevel (*'If people are detained in conditions bad enough to be considered degrading punishment, what judicial authority would authorise the transfer of a detainee to a place where he or she would face a substantial risk of being ill-treated?'* (Reding, 2010): 4)). Het overeengekomen interne readmissiemechanisme voor veroordeelden moest dus op de rails worden gehouden, tegen elke prijs. Als dat mogelijk impliceerde dat de detentieomstandigheden doorheen de EU aan bepaalde minimumnormen zouden moeten voldoen, dan was het logisch geweest daar werk van te maken. Is dat dan ook gebeurd? Geenszins. Zelfs nadat de grootste problemen inzake detentiecondities nauwgezet en gestoffeerd in kaart waren gebracht en doorgerapporteerd aan de Commissie en de lidstaten (Vermeulen et al., 2011), gingen deze doodleuk over tot de orde van de dag.<sup>24</sup> Samengevat: de problemen die gecreëerd waren door het (op WE gestoelde) Kaderbesluit Overbrengingsbevel werden niet aangepakt, en zullen ook niet worden aangepakt, niet in het kader van de Routekaart (die ook helemaal niet die ambitie had) en ook niet daarnaast. De Routekaart had uitsluitend ingezet op detentie-gerelateerde problemen in het kader van de toepassing van het EAB. Alleen in die context stonden problemen inzake detentiecondities op het punt om het vertrouwen van de uitvaardigende lidstaat te ondermijnen. Het oproepen van twijfels over de detentieomstandigheden in de uitvoerende lidstaat in het kader van het Kaderbesluit Overbrengingsbevel zou neergekomen zijn op een wantrouwensverschuiving, i.e. van wantrouwen in hoofde van de uitvoerende lidstaat (EAB) naar wantrouwen in hoofde van de uitvaardigende lidstaat (Kaderbesluit Overbrengingsbevel). Daar moest men maar niet aan, niet zozeer omdat het losstond van WE (dat net aan een groter vertrouwen in hoofde

<sup>23</sup> Europese Commissie, 2011a.

<sup>24</sup> Europese Commissie, 2012b.

van de uitvoerende lidstaat appelleert), maar omdat het interne readmissiemechanisme erdoor dreigde te stranden. De Routekaart heeft m.a.w. ook op dit punt nooit als insteek gehad om reële grensoverschrijdende problemen met procedurele rechten veroorzaakt door WE-instrumenten aan te pakken. Vanuit die optiek is ze eigenlijk ook niet meer dan een luchtbel. Bovendien is de focus van de Routekaart op EAB-gerelateerde problemen in de voorarrestfase onlogisch. WE heeft de situatie ter zake immers allen maar verbeterd in vergelijking met die van de voorarrestfase in het traditionele uitleveringsgebeuren. Juist om het discriminerende gebruik van het voorarrest door de lidstaten t.a.v. niet-onderdanen of niet-inwoners tegen te gaan (niet-vrijheidsbenemende maatregelen in afwachting van het proces worden in regel vooral aan eigen onderdanen en inwoners toegekend), heeft de EU op 23 oktober 2009 het Kaderbesluit inzake het Toezichtbevel (voluit: Kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis) aangenomen. Bedoeling van het instrument was (en is) om lidstaten die eraan denken een vervolgings-EAB uit te vaardigen te stimuleren dit (nog) niet te doen, maar in de plaats daarvan de thuislidstaat van de verdachte (waar deze woont of bereid is naartoe terug te keren) te bevelen deze daar een niet-vrijheidsbenemende toezichtmaatregel op te leggen, gevolgd door een *just-in-time*-overlevering voor het proces (op basis van een later EAB). Eerlijk: heeft dit de voorarrestkwesties gelinkt aan uitlevering verslechterd, of integendeel net ontzettend verbeterd?

### 3.5. *Vertrouwensonderscheid EU-Raad van Europa bis: de Azerbeidzjancontradictie*

Kunnen we een Toezichtbevel-achtig instrument toepassen wanneer om uitlevering wordt verzocht door een niet-EU-lidstaat die wel lid van de RvE is – neem bv. Azerbeidzjan? Is de situatie van voorarrest van een EU-burger na uitlevering aan Azerbeidzjan dan niet net problematischer dan diens voorarrest na overlevering aan een EU-lidstaat? Zullen we niet uitleveren aan Azerbeidzjan of het land geen wederzijdse rechtshulp verlenen omdat we er twijfels over hebben dat verdachten en beklaagden daar het recht op vertaling en vertolking in strafzaken genieten, of het recht op informatie over de aanklacht en over het dossier, of het recht op bijstand van een advocaat, of dat minderjarigen of geesteszieken er preferentiële procedurele rechten toegekend krijgen? Neen, toch? Het lijkt er bijgevolg op dat de Routekaart – spijs het officiële (zij het ongeloofwaardige) discours dat de maatregelen die ze in het vooruitzicht heeft gesteld nodig zijn om de het vertrouwensniveau tussen lidstaten naar omhoog te halen om WE op de rails te houden – alleen maar nieuwe obstakels creëert voor de samenwerking in strafzaken binnen de EU, dit in tegenstelling tot de samenwerking met RvE-lidstaten die geen EU-lidstaat zijn. Waar zit de logica? De Routekaart

(een zeer beperkt aantal specifieke clausules in de tot dusver aangenomen of voorgestelde richtlijnen niet te na gesproken) is m.a.w. in essentie contraproductief voor een vlotte justitiële samenwerking in strafzaken binnen de EU.

Het echte doel (en effect) ervan is gelegen in het tot stand brengen van een 'betere' Unie, met meer en hogere strafprocedurele garanties voor iedereen, via het vaststellen van binnenlandse minimumnormen op dat vlak in alle lidstaten. Op zich een mooie zaak – legitiem ook om na te streven bij wijze van autonome politieke doelstelling. Echter: heel erg conflicterend met de historische aversie van de lidstaten voor intern-rechtelijke harmonisatie wanneer die niet noodzakelijk is voor de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken (conform artikel 82(2) VWEU). Maar het paard van Troje is binnengehaald. WE was de poort waardoor.

#### 4. Bibliografie

Amnesty International EU Office, European Criminal Bar Association, Irish Council for Civil Liberties, Open Society Institute-Brussels, & Open Society Justice Initiative 2010. (2010). Open Letter to European Commissioner for Justice Viviane Reding.

Billing, F. (2012). The parallel between non-removal of asylum seekers and non-execution of a European Arrest Warrant on human rights grounds. The CJEU case of *N.S. v Secretary of State for the Home Department*. . *European Criminal Law Review*, 2, 77-91.

Convention 27 September 1996, drawn up on the basis of Article K.3. of the Treaty of the European Union, relating to extradition between the Member States of the European Union, O.J., 96/C 313/12 (1996 23 October).

Council of the European Union. (2006). EUROPEAN EVIDENCE WARRANT (EEW): Council reached a general approach, doc. 10081/06 of 01 June 2006.

Council of the European Union. (2011). Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2011, doc. 9200/7/12 REV 7 of 15 January 2013.

Delmas-Marty, Mireille. (1997). *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris: Economica.

Europese Commissie. (2004). Voorstel voor een KADERBESLUIT VAN DE RAAD over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie, doc. COM(2004) 328 definitief van 28 april 2004.

Europese Commissie. (2005). Mededeling over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten



Europese Commissie. (2009). Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces.

Europese Commissie. (2010). Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.

Europese Commissie. (2011a). Groenboek Versterking van het wederzijds vertrouwen in de Europese rechtsruimte – Een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie, doc. COM(2011) 327 definitief van 14 juni 2011.

Europese Commissie. (2011b). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

Europese Commissie. (2011c). Voorstel tot een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding, doc. COM(2011) 326 definitief van 08 juni 2011.

Europese Commissie. (2012a). Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures.

Europese Commissie. (2012b, 20 March 2012). *Workshop on the implementation of the framework decisions on the transfer of prisoners and on probation*, Brussels.

Fair Trials International. (2011). The European Arrest Warrant seven years on - The case for reform.

Hall, B., & Bhatt, A. (1999). *Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Co-operation*. London: Centre for European Reform (CER).

Knowles, D. (2010). *Political Obligation: A Critical Introduction*. . Abingdon & New York: Routledge.

Lerch, M., & Schwellnus, G. (2006). Normative by nature? The role of coherence in justifying in the EU's external human rights policy. . *Journal of European Public Policy (Special Issue: What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective)*, 13(2), 304-321. doi: 10.1080/13501760500452665

M.S.S. v Belgium and Greece, No. 30696/09 (European Court on Human Rights (Grand Chamber) 2011).

Marquez, X. (2012). The Irrelevance of Legitimacy doi: 10.2139/ssrn.2027249

N.S. v Secretary of State for the Home Department, No. C-411/10 (Court of Justice of the European Union 2011).

Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, 51(1), 180-196. doi: 10.1111/1467-9248.00419

Raad van de Europese Unie. (2001). Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. *Publicatieblad, C 12/10*.

Raad van de Europese Unie. (2005). Het Haags Programma: voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie. *Publicatieblad C 236*.

Raad van de Europese Unie. (2010). Initiatief van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Republiek Estland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Slovenië en het Koninkrijk Zweden voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende onderzoeksbevel in strafzaken. *C 165, 02*.

Radu Pop v Romania, No. 14337/04 (European Court on Human Rights (Third Section) 2012).

Reding, V. (2010). *The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty*. Trier. SPEECH/10/89 retrieved from

Rose-Ackerman, S. (2001). Trust, honesty and corruption: Reflection on the state-building process. *European Journal of Sociology*, 42, 27-71. doi: 10.2139/ssrn.283429

Spencer, J. (2004). The European Arrest Warrant. *The Cambridge Yearbook of Legal Studies*, 6, 201-217.

Spronken, Taru, Vermeulen, Gert, de Vocht, Dorris, & van Puyenbroeck, Laurens. (2009). *EU Procedural Rights in Criminal Proceedings*. Antwerp-Apeldoorn-Portland: Maklu.

T.I. v the United Kingdom, No. 43844/98 (The European Court of Human Rights (Third Section) 2000).

Thomas, F. (1980). *De Europese Rechtshulpverdragen in Strafbzaken*. Gent: Story-Scientia.

Tinsley, A. (2012). The case Radu: When does the protection of fundamental rights require non-execution of a European Arrest Warrant? *European Criminal Law Review*, 2, 338-352.

Tupman, W. (1998). Supranational Investigation after Amsterdam, The Corpus Juris and Agenda 2000. *Information & Communications Technology Law*, 85-102.

United Nations GAOR. (1980). Report of the International Law Commission on the work of its Thirty-second session, 5 May - 25 July 1980, Official Records of the General Assembly, Thirty-fifth session, Supplement No. 10.

Van Kalmhout, A., Knapen, M., & Morgenstern, C. (2009). *Pre-trial Detention in the European Union*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Van Puyenbroeck, Laurens, & Vermeulen, Gert. (2010). Approximation and mutual recognition of procedural safeguards of suspects and defendants in criminal proceedings throughout the European Union. In M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle, T. Vander Beken, F. Vander Laenen, G. Vermeulen & G. Vynckier (Eds.), *EU and International Crime Control* (Vol. 4, pp. 41-62). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu.

Vermeulen, G. (2011). Oost, West. Thuis Best? Twijfelachtige vertrouwensbasis voor gedwongen terugkeer veroordeelde EU-onderdanen naar gevangenis in thuislidstaat. *Panopticon*, 6, 1-5.

Vermeulen, G. (2012). *Essential Texts on International and European Criminal Law* (7th ed.). Antwerp - Apeldoorn: Maklu.

Vermeulen, G. . (2001-2002). Criminal policy aspects of the EU's (internal) asylum policy. *Law and European Affairs*, 5, 602-612.

Vermeulen, G., & Vander Beken, T. (1997). New Conventions on Extradition in the European Union: Analysis and Evaluation. *Dickinson Journal of International Law*, 265-300

Vermeulen, Gert. (1999). *Wederzijdse rechtshulp in strafzaken in de Europese Unie: naar een volwaardige eigen rechtshulpruimte voor de Lid-Staten?* Antwerp-Apeldoorn: Maklu.

Vermeulen, Gert. (2002). Where do we currently stand with harmonisation. In A. Klip & H. Van der Wilt (Eds.), *Harmonisation and harmonising measures in criminal law* (pp. 65-77). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

Vermeulen, Gert. (2006). Wederzijdse erkenning van straffen in de Europese Unie en België. In A. Masset & P. Traest (Eds.), *L'exécution des peines, de strafuitvoering* (pp. 142-194). Brugge: La Charte.

Vermeulen, Gert. (2008). Mutual recognition, harmonisation and fundamental (procedural) rights protection. In M. Martin (Ed.), *Crime, Rights and the EU. The future of police and judicial cooperation* (pp. 89-104). Londen: JUSTICE - advancing access to justice, human rights and the rule of law.

Vermeulen, Gert. (2011). *Free gathering and movement of evidence in criminal matters in the EU. Thinking beyond borders, striving for balance, in search of coherence*. Antwerp-Apeldoorn-Portland: Maklu.

Vermeulen, Gert, De Bondt, Wendy, & Ryckman, Charlotte. (2012). Rethinking international cooperation in criminal matters. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality.

Vermeulen, Gert, De Bondt, Wendy, & Van Damme, Yasmin. (2010). *EU cross-border gathering and use of evidence in criminal matters. Towards mutual recognition of investigative measures and free movement of evidence?* (Vol. 37). Antwerp-Apeldoorn-Portland: Maklu.

Vermeulen, Gert, van Kalmthout, Anton, Paterson, Neil, Knapen, Marije, Verbeke, Peter, & De Bondt, Wendy. (2011). *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures* (Vol. 40). Antwerp-Apeldoorn-Portland: Maklu.

Vernimmen Van-Tiggelen, Gisèle, Surano, Laura, & Weyembergh, Anne. (2009). *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*. Brussels: Editions Université de Bruxelles.

Watney, M. (2012). A South African perspective on mutual legal assistance and extradition in a globalized world. *Potchefstroomse Elektroniese Regsblad - Potchef Electronic Law Journal*, 15(2), 292-318. doi: 10.4314/pelj.v5i2.11

Weyembergh, Anne. (2004). *L'harmonisation des législations: condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*. Brussels: Éditions de l'Université de Bruxelles.

Wirth, S. (2002). Immunity for Core Crimes? The ICJ's Judgment in the Congo v. Belgium Case. *European Journal of International Law*, 13(4), 877-893.

## **Shared standards of justice: Towards normative indicators of judicial legitimacy at EU level**

NINA PERŠAK

### **1. Introduction**

Recently, the European Commission had to intervene in the cases of two Member States – Hungary and Romania – that took actions, deemed highly problematic for the independence of judiciary in the said countries. The situation in Hungary and Romania demanded quick response at EU level but at the same time highlighted the need to take a closer EU-wide look at the functioning of national justice systems. The functioning of judiciary in all Member States has repercussions not just for the rule of law across Europe but also, more concretely, for the effectiveness of EU law.

In light of this realisation, the EU Justice Scoreboard has been developed as a new initiative of the European Commission, aiming at the assessment of national justice systems on the basis of several indicators of the so-called effectiveness of justice. This tool will allow a progressively more detailed assessment of the functioning of justice systems in all Member States, something that – it will be argued – is crucial in today's "(mutual) trust crisis". The latter can be seen, for example, in the non-functioning of the mutual recognition instruments, which – taking into account that mutual recognition is a default system for judicial cooperation between EU Member States – has also repercussions for the legitimacy of EU law.

Criminology is currently very preoccupied with the notion of trust and how to build it. Many empirical studies are being undertaken, mostly focusing on the police, trying to figure out what influences public trust in the police, and consequent perceived legitimacy of the police. While trust can be built in various ways, one could argue that surely the best way to acquire it through evidence on good performance – which includes its fairness but also other, more outcome-oriented dimensions – of the authority that we should trust. This is why finding out whether the authority in question – in our case judiciary – is performing well is of essential importance. This logically requires criteria of "good performance" or legitimacy criteria that have to be essentially normative, objective. Having clear evidence that a judiciary in one Member State is e.g. effective or just can go a long way towards building a (mutual) trust relationship between that country's judiciary and judiciary of another Member States.

The set of widely accepted normative indicators of judicial legitimacy, it will be argued in this chapter, and assessments done of its basis may enhance mutual trust and legitimacy of judiciary, in general. The latter (and trust therein) is currently also

reported to be in dire straights, i.e. suffering from a “legitimacy crisis”. Furthermore, some such normative, objective criteria will be suggested, paving the way for the future elaboration of normative indicators of legitimacy, in addition to already established social indicators, based predominantly on people’s beliefs and perceptions.

## 2. Two EC interventions: judicial independence under threat

As witnessed by recent involvement of the European Commission regarding two Member States, judicial independence can be jeopardised where there are structural threats against the independence of the judiciary in the form of the absence of legislative safeguards (as in the case of Hungary) or when individual threats against the Constitutional Court and its judges can be distinguished (as in the case of Romania).

In the case of Hungary, the Commission has been particularly concerned regarding the powers (without appropriate safeguards) granted to the President of the National Judicial Office, i.e. a non-judicial authority, to designate a court in a given case and about the possibility to transfer judges without their consent. These measures were flagged as negatively affecting the effective application of EU law in Hungary and the fundamental rights of citizens and businesses to an effective remedy by an independent court in EU law cases, as guaranteed by Article 47 of the Charter. Closely monitoring the amendments to the Hungarian legislation to verify compliance with the mentioned right to an effective remedy in Union law cases, the European Commission warned that it reserves the right to launch infringement proceedings in this matter in case it should not be satisfied that EU law will be applied effectively by independent courts in Hungary in line with the requirements of EU law (Reding, 2012a). On 25 April 2012, the Commission referred Hungary to the Court of Justice of the European Union (hereafter: CJEU) for two infringement cases, one of them being the sudden reduction of retirement age for judges, prosecutors and notaries from 70 to 62 years, in which the CJEU in its ruling of 6 November 2012 confirmed the Commission’s legal analysis and found the Hungarian forced early retirement of judges incompatible with EU law (European Commission, 2012b). In 2013, some of the concerns expressed earlier were raised again, this time in relation to the draft Fourth Amendment to the Constitution of Hungary, which envisaged a constitutionalisation of the power of the President of the National Judicial Office to transfer cases. The Hungarian government later expressed their willingness to remove the problematic provisions on the transfer of cases from the Constitution and legislation (MTI, 2013).

In Romania, on the other hand, the Government and Parliament in the summer of 2012 adopted a series of extraordinary measures in the attempt to oust the President of the Republic. This combination of measures has been found as raising concerns with

regard to the respect for the rule of law, democratic checks and balances and judicial independence<sup>1</sup> (Reding, 2012b). In its report (European Commission, 2012a), which is part of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) with which the Commission evaluates the progress of reforms in the judiciary and other areas in Romania, the Commission stated its concern with respect to the limitation of competences of the Constitutional Court relating to parliamentary decisions and urged the Romanian authorities to restore these competences. The pressure exercised by members of the Romanian Government and senior politicians on the Constitutional Court were declared “unacceptable interventions against an independent judicial institution” (European Commission, 2012a, p.5). The lack of respect for the separation of powers was linked with the lack of respect for the independence of the judiciary.<sup>2</sup>

That judicial independence, or rather the perception of judicial independence, is an important issue within EU Member States was highlighted by the European Commission in its EU Justice Scoreboard (2013b, p.21). The data from World Economic Forum and the World Justice Project, which were used for the 2013 EU Justice Scoreboard as regards the issue of judicial independence, show that even though several Member States are among the top 10 worldwide leaders in perceived judicial independence, there is a rather low level of judicial independence perceived in certain Member States (*ibid.*).<sup>3</sup> Moreover, judicial independence is said to be key for processes of democratisation and the development of the rule of law (Ishiyama Smithey & Ishiyama, 2000), which is why it may be a particular sore spot in the context of post-Communist and post-socialist systems, many of which incidentally also tend to display higher levels of public distrust in courts.

---

1 Emergency decrees and laws were passed against constitutional practice with the aim to reduce democratic checks and balances notably by imposing sudden limits to the powers of Constitutional Court. At the same time, judges and prosecutors were subject to pressures and intimidation from political forces. The Vice President of the European Commission, Viviane Reding (2012b), emphasised that the pressure on the judiciary is “unacceptable, regardless from which side of political spectrum it comes”.

2 On 30 January 2013, the Commission stated that while the Constitution and the Constitutional Court’s role and decisions have been respected, commitments regarding the independence of the judiciary have not been adequately implemented (European Commission, 2013a, p.2).

3 Based on the World Economic Forum 2012/2013 report, which inspected the perception of judicial independence (from the influences of members of government, citizens, or firms) among 144 countries in the world, the ranking of EU countries revealed that half (13) of them are to be found in the bottom two-thirds and 6 of them in the bottom half of the judicial independence ranking among 144 states.

### 3. On the importance and factors of trust in judiciary

#### 3.1. *Importance of trust*

The public trust in judicial authorities in many European countries has been a source of concern for quite some time now. As regards criminal courts and prisons, it has been observed that these “low-visibility areas” of the criminal justice system receive the lowest confidence and satisfaction ratings from the general public (Nicholas et al., in Almond, 2008). The latest Eurobarometer to record the trust in national justice systems shows that while in seven Member States (DK, FI, AT, DE, LU, SE and NL) more than two-thirds of the public trusted the justice system, in seven countries (SI, CZ, SK, LT, ITA, ES, CY and BG) only about a third or less expressed this trust (Eurobarometer, 2013).<sup>4</sup>

Public trust (or distrust) in judiciary is important in many ways. Trust, for example, affects compliance (Fagan, 2008; Tyler 2006, 2009). Citizens who believe that, on average, “*institutions will prove to be trustworthy, i.e. will be fair, competent and bring about desirable outcomes*” (Levi, in Letki, 2006, p.309) and therefore fulfil their obligations are significantly less likely to break the rules or cheat (ibid.). A good image of some state institution therefore affects citizens’ (law-abiding) behaviour, as well-performing institutions are likely to elicit support, confidence and compliance from citizens (Lind & Tyler, 1988).

Next, trust has also important repercussions for the perception of violations of human rights. The more people distrust their own judicial system, the more they feel the violations of human rights abound. A study by Doise (2001) found that those respondents who distrusted their own judicial systems consistently broadened the domain of situations that they considered to be violations of human rights. They were also more often certain in their judgments about what a violation of human rights is and what it is not. This may mean that the representation of judiciary acts as a catalyst for the representation of the state of human rights.

From the perspective of judges (and other court officials), the legitimacy in the sense of public acceptance or trust in courts is, furthermore, important for the judiciary’s self-

---

4 Eurobarometers clearly show that Nordic countries seem to trust the most, while among those that trust the least are mostly former Communist and socialist countries. This phenomenon could be explained by linking it with the Communist past and the Communist regime, in which institutional trust has been significantly reduced (Letki & Evans, 2005). The new democratic governments have inherited a citizenry with low levels of trust (Rose-Ackerman, 2001) and this is said to have resulted in alienation from state institutions and a lingering distrust toward both, political and civil institutions (Mishler & Rose, 1997). Transition itself has, however, added to this through people’s raised expectations that have not always been met and processes, such as privatisation, that caused certain social discontent (Peršak, 2011).



image and work efficiency. While a good public opinion of one's work is stimulating, the negative opinion of others can influence judges' self-image, consequently decrease their work motivation and affect the performance of their duties, which in the long run cannot, for example, help decrease the backlogs (Peršak, 2005). Unfavourable public opinion may also stimulate political leaders (who are electively dependent on people's views) to put pressure on the courts, which may jeopardise judicial independence.

### 3.2. *Factors of trust*

What affects trust cannot be pinpointed to a single factor. Tyler (2006) has asserted that fairness of the process or procedural justice is the most crucial factor in establishing trust; fair and respectful processes are said to be the best ways for attaining trust in justice and consequent institutional legitimacy – the finding that has been particularly supported when studying the trust and legitimacy of the police. An experimental study by Van den Bos, Wilke and Lind (1998) has indicated that procedural fairness is particularly needed in the absence of information about an authority's trustworthiness. The old adage "Justice delayed is justice denied", furthermore, indicates that "formal" factors such as the length of proceedings matter as well. A fair trial within a reasonable time is not only a fundamental right but also provides a basis for one's assessment of the courts' functioning.

Fairness and reasonable speed may be two of the factors commonly flagged as important, yet they are not the only criteria, according to which people form their views on courts. Some people may be, for example, satisfied with the court performance only insofar the outcome (the judgment) is in line with their expectations or, if personally involved, is in their favour. They may be even inclined to interpret something as "fair" only insofar they are happy with the end result (Turner & Stets 2005). The "fairness" here has more to do with the perceived fairness of decision outcomes, rather than the fairness of decision-making processes though (Colquitt, LePine, Piccolo, Zapata & Rich, 2012). Trust may also be affected by other, extra-judicial criteria, such as personal traits (some people have more trusting personalities than other), media representations of judiciary, one's general outlook on life, knowledge and other personal experiences,<sup>5</sup> all of which are not necessarily equally worthy of consideration, i.e. should not be given equal weight when pondering about what to do or how to improve the judicial system. Trust can also be affected by the legal culture, or rather the degree of normative integration (integration of norms) within a society.

---

5 On the other hand, it should also be noted that the general public is sometimes not very well informed about the organisation of the judiciary, which also influences their perceptions about the judiciary.

### 3.3. *Perception-based vs. normative legitimacy*

The trust people may or may not experience towards judiciary is not, however, the be-all and end-all of legitimacy of courts. First of all, judiciary is much less dependent on popular support than some other democratic political institutions. It follows a different set of values and goals (pleasing the public not being one of them) and therefore much less relies on public support. Moreover, while the public perception of the courts as functioning well is certainly important, what is more important is that they do, in fact or objectively, function well.

The question of legitimacy of the judiciary should therefore primarily be defined on normative grounds, i.e. as relating to a morally justified functioning as well as output of a justice system. This normative conception of legitimacy (as opposed to more external, public opinion-based one) derives the content of legitimacy from the internal characteristics of the object studied (in our case, the judiciary). Assessing such legitimacy of judiciary therefore proceeds from the viewpoint of legal standards, rule of law requirements and established substantive criteria that judiciary is supposed to meet, follow or implement. Considering that the main functions of a justice system are dispute resolution and implementation of public policies, embodied in law, the public has a vested interest in ensuring that the justice system delivers judgments and decisions that are independent of outside pressures, achieve a certain quality, are delivered in an efficient manner (mainly as regards to the costs and timeliness) and respect fundamental rights as guaranteed in national constitutions, the EU and international documents.

## 4. Indicators (of effectiveness) at EU level: EU Justice Scoreboard

In the context of the EU, the link has been made between the functioning of national justice systems and the effectiveness of EU law: if rights guaranteed in EU law are not effective (and they are made effective also when they are being applied by well-functioning national courts), they are tantamount to being non-existent. Whenever a national court applies EU legislation, it acts as a “Union court” and must provide, as enshrined in Article 47 of the Charter, an effective remedy to everyone whose rights guaranteed in EU law were violated. Well-functioning justice systems are important for ensuring a stable and an attractive business environment, which contributes to economic growth. Effective justice systems are also relevant for strengthening the mutual trust between judicial authorities of Member States.

For these reasons, the “General justice policies and judicial systems” unit – the newly established unit under Directorate General Justice of the European Commission –, has been tasked with developing a new tool to promote effective justice and growth, the EU Justice Scoreboard, which aims at providing a systematic overview of the functioning of justice systems in all Member States. It recognises that objective, reliable and comparable data are necessary to support the national justice reforms (European Commission, 2013b, p.2). The objective is to help improve the effectiveness of the EU law through, first, the assessment of justice systems within the EU Member States and, consequently, improvements taken at national level when (and where) issues in some Member States arise. The task will not be easy though as European judicial systems – as recognised already by CEPEJ, which has 9-year tradition of assessing judicial systems across Council of Europe Member States – “differ significantly, if not drastically, both in structure and in the conceptualisation of its elements and functions” (Johnsen, 2012, p.4), making even a pure data assembly a challenging enterprise.

The EU Justice Scoreboard coined the term “effective justice system” and stated that “quality, independence and efficiency” are its “key components” (European Commission, 2013b, p.3). All these parameters are important also for the effectiveness of the EU law and it is precisely there that the link with the EU law and the EU interest in the legitimacy of national justice systems is the strongest. The conceptual focus on the effectiveness of rights is also one of its distinguishing features, compared to the work of the CEPEJ, which has mostly focused on the efficiency and quality of justice. The EU Justice Scoreboard has a wider approach by including independence of the judiciary as the essential parameter of a justice system – judicial independence is perhaps even the central reason people and companies turn to the justice system for an independent and an impartial resolution of their disputes. The end objective of the Scoreboard is not the good functioning of justice systems as such, but the effectiveness of rights, which is also ensured through independent justice bodies that work efficiently and deliver quality decisions.

The objective of the Scoreboard is, according to the Commission Communication, “to assist the EU and the Member States to achieve better justice by providing objective, reliable and comparable data on the functioning of the justice system of all Member States” (European Commission, 2013b, p.3). It is focused on issues that matter most for the end-user of the justice system, e.g. the length of proceedings and availability of electronic systems of communication between courts and parties. The 2013 indicators are the following: the length of proceedings (disposition time, clearance rate, the number of pending cases), Information and Communication Technology systems for courts, the monitoring and evaluation of court activities, availability of alternative dispute resolution (ADR) methods, training of judges, resources of justice systems, and

the perceived independence of the judiciary. The 2013 Scoreboard is based on data collected mostly by CEPEJ, who has been since 2004 collecting statistics on several similar topics through the European Judicial Survey (Johnsen, 2012), and on data from the World Bank, the World Economic Forum and the World Justice Project.

Although the EU Justice Scoreboard indicators of the effectiveness of justice will be in the first year, year 2013, focused on civil and commercial justice, its potential and long-term aim is to include other judicial branches in the years to follow. Several of the charts included in the EU Justice Scoreboard, such as one on judicial independence (Figure 23), already reflect the results or people's views on judiciary in general. And it is worth remembering that people, when asked, have a hard time distinguishing between criminal and civil justice. In fact, as Van de Walle and Raine (2008, p.46) remind us, *"[w]hen citizens have been asked about the justice system in general, they have usually thought first about judges in criminal cases. This is an internationally significant tendency [...] In the same way, citizens tend to interpret the word court first and foremost as meaning 'criminal court' (Genn, 1999)".* According to the Commission Communication, the EU Justice Scoreboard is an evolving tool, one that will gradually expand not only in the areas covered, but also in the indicators and the methodology, with the objective of identifying the essential parameters of an effective justice system (European Commission, 2013b, p.3).

Why talk of "effectiveness"? It would be difficult to see the justice system as legitimate if it lacks effectiveness. If justice is neither effective nor efficient,<sup>6</sup> courts lose on legitimacy. Judiciary has to work, achieve its set goals and without much time/effort wasted. In this aspect, the legitimacy has to do with "outcomes", but not in the sense of the content of judgments but in the sense of results occurring and being clearly shown. If rights are not effective (and they are made effective through courts), they make no sense.

Effectiveness, firstly, ensures the enforceability of, e.g. contracts. Here an interesting, albeit counter-intuitive, observation regarding public trust in the legal system noted by researchers is also that "[t]he worst legal regime is not one in which contracts cannot be enforced but one with an intermediate level of enforceability" (Bohnet, Frey & Huck, in Letki & Evans, 2005, p.524). Both, high and low levels of law enforcement encourage trustworthiness as the best strategy, the most "rational and efficient gamble", as in the former dishonesty is likely to be prosecuted, while in the latter trustworthiness

---

6 Even though effectiveness is often used as an umbrella term for effectiveness, efficiency and efficacy, there is a distinction between the terms. In short, efficiency refers to the (best or most economic) manner in which you do something, effectiveness refers to how adequate a given instrument or tool is to accomplish a purpose or produce the intended result, while efficacy is success in producing a desired or intended result, i.e. meeting targets. All these three concepts, however, add to the legitimacy of the object or action being taken.

between people is the only available framework for regulating contracts. At the intermediate levels, however, these conditions do not hold. So, in the complete absence of a credible state, trust among people is higher and forms a foundation for their contractual relationships, while in the states experiencing somewhat higher levels of democratisation (and consequent enforceability), this is not the case. This observation is particularly relevant for post-Communist and post-socialist states, as it helps explain why the effects of the better (clearer, more democratic or more certain) procedures and workings of some parts of law (the one dealing with the enforceability of contracts), acquired post-1989, need not “spill-over” onto other parts of the legal system – why, in fact, the “working better” can in some contexts, including the context of trust, be worse than “not working at all”.

Secondly, the link between legitimacy and the effectiveness (in the sense of avoidance of delays) can be found in the saying that equates delayed justice with denied justice. Trial in a reasonable time is therefore not only a legal right (enshrined in, for example, the Art. 6 of the ECHR or Art. 47 of the Charter); it is also a prerequisite of justice. Lives are often “suspended” during the period of waiting for the justice to be served. If this period is too long, a person’s life may never get back to normal or resume its course. A judgment – be it as it may – provides for many a sort of “closure”, without which they feel they cannot move on. Pending trial is therefore not very much unlike a purgatory, where one is constantly replaying in his head the situation that led to this point without knowing how it will end or when it will end. This adds to the so-called secondary victimisation for the victims, but it is long-term just as untenable a position for the perpetrators.

Although effectiveness of justice is not all there is about judicial legitimacy, it is, moreover, understandable that the EU (European Commission) would approach the topic in this way: “effectiveness” not only provides a link with EU law, but is also – in view of the EU historical roots – most likely to chime well with Member States. However, to fully cover the “legitimacy” of judiciary more or other objective normative indicators need to be added to the assessment tool. In what follows we shall limit ourselves to mentioning a few such normative criteria – important “classical” factors that affect the legitimacy as well as trust in the justice system (factors that are overlapping, when dysfunctional, with classical problems that stimulate distrust), i.e. access to justice, quality-related issues of justice (quality of judicial decisions), communication with parties, issues of impartiality and judicial independence.

## 5. Towards the building of the normative indicators of legitimacy of the justice system

In this section we shall list some normative criteria, which should lay the foundations for the formulation of (normative) indicators, i.e. a more detailed set of criteria that would enable measuring and comparing of gathered data.

### 5.1. *Access to justice*

Access to justice is not only a fundamental right, enshrined, for example, in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU (hereafter: the Charter) and in Articles 6 and 13 of the European Convention on Human Rights (hereafter: ECHR),<sup>7</sup> but should also be a normative criterion for assessing legitimacy of justice. It is, in fact, a prerequisite for receiving justice.

Article 47 of the Charter grants to everyone, whose rights and freedoms guaranteed by EU law are violated, the right to an effective remedy before a tribunal. It provides a right to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law, and to receiving legal aid, if lacking sufficient resources, to the extent necessary to ensure effective access to justice. Article 6 of the ECHR also stipulates that the judgment shall be pronounced publicly with some exceptions,<sup>8</sup> contains the presumption of innocence (para. 2) and lists minimum rights of a person charged with a criminal offence (para. 3). However, while the ECHR in Art. 6 only guarantees the access to an “independent and impartial tribunal” concerning the determination of one’s civil rights and obligations or of any criminal charge against him, and Art. 13 only provides for an effective remedy “before a national authority” (not necessarily a court) against the violations of human rights and freedoms under the ECHR, the Charter guarantees access to a “court” for any violation of a right under EU law, including the Charter itself (Praesidium of the European Convention, 2007).

Access to justice, however, requires much more than just the existence of an independent tribunal to go to and a reasonable length of proceedings. Before an individual or a company even reaches a court, it is important that they are aware of their rights and informed about the body to which they should turn in case of a

---

7 As interpreted by the European Court of Human Rights.

8 The press and public may nevertheless be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life or the parties would so require, or in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice (but here only to the extent strictly necessary in the opinion of the court).

violation of their rights. Access to justice is also very much connected to the issue of costs. The access is guaranteed also by not having too high or disproportionate a court fee or court tax (the initial fee for instigating a proceeding) as to preclude the poorer people from seeking justice. In 2010, 42 members of the Council of Europe required that court tax or fee be paid for initiating non-criminal proceedings. In Belgium, Cyprus, Portugal, Serbia, Switzerland and UK-Northern Ireland parties needed to pay taxes even for criminal-law proceedings, while Luxembourg provides free access to all courts (The European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe (hereafter: CEPEJ), 2012). After introducing the court fee in 2011, France is again planning to abolish it (Le Monde, 2013). The rationale behind having a court fee is to dissuade trivial, unimportant complaints from reaching courts and from judges losing valuable time over trifles, as well as to fund the functioning of the justice system.<sup>9</sup> Disputes of lower value can be directed before a single judge using a simplified procedure or before another independent body, which operates in a less costly way than a court of law. However, the fee should not be as high as to stop important, serious cases from reaching courts.

The CEPEJ (2010) study emphasised also the need to improve the “social efficiency of the access to justice” such as the adaptation of proceedings to the needs of vulnerable people and victims (by e.g. hearing aids and special procedural rights). What is deemed generally important, however, is to make the party feel involved in the proceedings as a user, a citizen, as an active participant. This may go a long way to the democratisation of justice and generating trust in the judiciary. Being heard, having a voice in the matter, a voice that is actually heard is often felt as the most important element of justice and, for the victims, of their recovery. Listening to the party, not just seeing her as a bundle of potentially legally relevant information, shows her respect and alleviates the effects of secondary victimisation she goes through when she has to describe in the courtroom what exactly happened, re-experiencing, reliving the original victimisation.

## 5.2. *Quality of judicial decisions*

That the quality of decisions is important in terms of the overall quality of justice was recognised by CEPEJ, which in 2007 organised a colloquium on this topic. The introductory paper highlighted the fact that the quality of judgment is a “guarantee for the legitimacy of a judge and the confidence in justice on the part of the citizens” (Leyenberger, 2007, p.10). The trust and legitimacy of the justice system have therefore much to do with the quality of decisions or justice rendered. This quality is dependent, first and foremost, on the legal (substantive and procedural) knowledge of judges and

<sup>9</sup> Also, it is understandable that while criminal law cases may be without tax, the same should not necessarily apply for civil law cases. As emphasised by CEPEJ (2010, p.112), it may be considered unjust if the cost of disputes, based on private interests, was borne by taxpayers.

their reasoning skills: ability to distinguish legally relevant facts from irrelevant ones, selection of the right legal rule to apply to the facts, syllogistic skills, absence of logical mistakes in reasoning, quality of argumentation, ability to assess proportionality and apply it in sentencing etc. However, when it comes to value decisions, as Perelman (1979) and Dworkin (1986) argue, the quality of a judgment moves further away from the quality of logic towards the quality of argumentation/persuasion. Value-laden judgment cannot be simply tested on formal logic; such a judgment is good when it is persuasive. A judge, however, need not only be a good lawyer and logician; judges need to have various other skills and specialised knowledge in the ever-increasing fields of human interaction. That is why training of judges and evaluation of courts' activities are so important that they have been included by the European Commission among the indicators of the quality of a justice system (cf. European Commission, 2013b, p.13 and 18).

This decision-quality element of the legitimacy of justice rendered is of course much more difficult to assess as one either has to know the law to re-evaluate (a representative sample of) decisions or rely on the external, formal indicators, such as the data on judgments overturned or annulled on appeal or recorded miscarriages of judgment.<sup>10</sup> The quality of decisions is not, however, important only in the case at hand but also in terms of making good or bad law. This applies particularly in jurisdictions where a precedential system (doctrine of *stare decisis*) is in place; however, even in those (mostly Continental) systems where there is no formal obligation to take into account a precedent, in practice it is often followed. Even in the systems where on paper only the legislator, not judges, makes the law, the quality of judicial decisions is essential to the quality of the justice system as a whole. Low quality judicial decisions make low quality (case)law. For this reason, it is important also to ensure the continuous training of judges (which can also act as one of the indicators of the quality of decisions (and judges)). Often, however, not only general legal knowledge but also more specialised knowledge is required. Here, the quality of decisions is therefore dependent also on the quality of court-appointed experts. In complex cases, judges progressively rely on external experts to provide them with e.g. economic, financial or forensic details on the case. Although not legally bound by their summaries or evaluations judges often follow the expert's report. If the latter is not very good or makes factual mistakes, the judge is usually in no position to spot them, so the errors provide the factual basis for a later judgment. To avoid such errors, experts need to be scrutinised. It would be useful, however, as a second layer of protection, if judges

---

10 These data are, however, also difficult to compare, as the comparability of justice systems at appeals level is lower than at first instance, owing to the different (ordinary and extraordinary) grounds of appeal (to the appeal courts and to the supreme courts).



themselves possessed some knowledge of the specialised area in order to better understand and question, if necessary, the expert's report.

Taking into account special skills of judges and the importance of the right caseload allocation was emphasised by Mack, Roach Anleu and Wallace (2012). They suggest that caseload allocation processes should recognise and match judicial skills and abilities to specific work demands. They claim that Australian courts value the generalist judge, i.e. a judge that is "able to do everything"; however, they also state that "this preference for generalist judicial officers can create tensions in relation to the need to staff specialist lists, and to sometimes use particular skills in the general lists" (idem, p.68). They suggest that judges as well as court users may benefit from a more clearly defined and transparent process to identify and develop skills and expertise, and allocate caseload accordingly.

### 5.3. *Good communication*

Availability and quality of communication – communication within courts, between courts, between courts and other agencies (e.g. social work agencies) as well as communication towards parties, the public and the media – cannot be overemphasised. Courts are not homogeneous entities, led by one-dimensional thinking and acting. On the contrary, within courts – as in other big organisations – "multiple rationalities" (Eicher & Schedler, 2012) exist, which are "pursuing divergent goals and following different logical patterns" (ibid., p.20). The same applies to the various agents that come before the court, be they individual parties to the case or agencies called to testify. Different goals and expectations undoubtedly pose challenges in terms of communication, yet sustained and quality (i.e. substantive, respectful, timely) communication is crucial in the attribution of legitimacy to judiciary.

The lack of communication often adds to the image of a distant judge – the image which, in itself, could also bear a positive connotation in the sense of being independent and impartial, and therefore disinterested (i.e. not having any particular personal interest in the decision of the case); however, one that may also give the impression that judge is possibly detached from reality and non-transparent in his or her work. For example, unwillingness to provide any information about the court process (that may be merely the explanation that no further information can be given at this point, as the case is still pending) could be perceived unfavourably by the individual or the public, casting a shadow over the institution, which is then projected on its employees. Judicial communication is often taken (and perhaps increasingly so) as a litmus test of the quality (and trustworthiness) of the institution, which engages in it – or does not, as the case may be. The enhanced communication between courts or judicial

administration and the public could therefore improve the trust in courts and their personnel. By opening channels of communication, the judiciary may be perceived less standoffish,<sup>11</sup> while keeping the appearance of independence and impartiality, and along the way improve people's knowledge about the functioning of the legal (particularly justice) system, increase transparency and convey a more accurate portrayal of the judges' work to the public. Parmentier and Vervaeke (2011), for example, suggest that one of the possible reasons for the sharp increase of the public confidence in the Belgian justice system (from 41 per cent in 2002 to 66 per cent in 2007) could lie in the efforts exhibited on the part of the Ministry of Justice to engage in more intensive communication with the public about concrete cases and the justice system in general. In France, the infamous Outreau case, which seriously tarnished the image of justice, demonstrated "the importance of communication in legal cases and the need to handle it properly" (Jeuland & Sotiropoulou, 2012, p.132). In its aftermath (in 2003), a new position of "a judge specialised in communication" (*magistrat délégué à la communication* or MDC), whose function was to improve "the image and the credibility of judiciary", was created in each Court of Appeal (ibid., p.133).

Engaging in respectful communication towards the parties involved as well as towards the public and the media is certainly one of its elements. Additionally, the communication is reflected in the reasons for judgment. If a judgment is well argued, it goes a long way towards showing the respect towards the parties, and in particular towards the party who lost the case or the defendant who was convicted. It indicates that time was taken and careful consideration given to the facts of the case. It provides the meaning to the judgment taken.

### 5.4. *Impartiality*

Impartiality is often tainted by various biases that penetrate into decision-making. For example, in the so-called stranger rape cases (i.e. rapes by strangers) before a jury in the US, studies have found out that racial bias leads juries to convict black defendants more readily and harshly than white defendants (Bullock, 1961; LaFree, 1980). Identification of jurors with the victim increases the chances that jurors will vote for conviction (Miller & Hewitt, 1978). Differential treatment has been observed also in the case when the perpetrator was a woman (Boritch, 1992), although some emphasise

---

11 A recent report by the Group of States against Corruption (GRECO) emphasised this aspect, concretely in relation to the prosecutors, suggesting a public communication strategy be adopted and relevant training provided to tackle the problem of poor communication of the prosecutors with the public. "The public and the media often do not understand the reasons underlying decisions taken by prosecutors in some cases, especially as regards case dismissals. This poor communication gives the prosecution service the image of a closed and non-transparent body, and observers agree that this perception is one of the main explanations for the negative public image of prosecutors" (GRECO, 2012, p.52).

that this is dependent on the type of a woman (traditional/non-traditional) on trial. In so far that a female perpetrator assumes the traditional gender role (married, with children, housewife, of traditional values), she receives a milder sanction, while the one not conforming to this stereotype does not. In this case, she may even forfeit those benefits that usually follow from her being a woman and receive a harsher punishment (Johnson & Schreuble, in Herzog & Oreg, 2008).

Although student mock juries (which are often used for conducting the research on impartiality) should not be equated with an actual jury and while a jury is not the same as a professional judge, social biases cannot be completely (if at all) eliminated through legal education. Some may be actually received through it. Discriminatory treatment, however, raises the question as to how “blind” the justice really is. It is perhaps of some comfort to find out that bias mostly enters when the evidence is ambiguous (Hymes, Leinart, Rowe & Rogers, 2001), suggesting that good, effective evidence gathering and quality evidence exposition and decision-making on its basis can significantly contribute to reducing the effect of bias. Continental justice systems that do not have a jury system may in this sense be less prone to bias – a trained professional should become immune – yet, many such systems still know lay judges, who are members of the public and thus arguably less immune. Furthermore, while judges ought to become aware of their potential biases, this does not mean that they, in fact, do become so. Unfortunately, as it is notoriously difficult to research the biases of actual judges, most studies tend to focus on mock jurors, often undergraduate students, which can only be an approximation.

In addition to the training of judges, well-established grounds for recusal of judges and having solid evidence, there are general principles of court administration that may help as well. While a good, transparent principle of caseload allocation cannot help reduce the internal biases of judges, it may help to maintain the perception of impartiality on the outside. In the case of Australia, Mack, Roach Anleu & Wallace (2012, p.68) observe that the random distribution of cases among judges or the “‘randomness principle’ enhances public confidence in the impartial administration of justice”. It is true that actual impartiality and perceived impartiality are not the same things; however, the European Court of Human Rights has on more than one occasion emphasised that perceptions or appearances of independence and impartiality matter.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> See, for example, cases *Bryan v. UK* (1995), *Cooper v. UK* (1999), *Campbell and Fell v. UK* (1984), *Incal v. Turkey* (1998), *Kleyn and Others v. The Netherlands* (2003), *Findlay v. UK* (1997), *McGonnell v. UK* (1995).

### 5.5. *Independence of judiciary*

Another issue, one that EU is particularly concerned about, is judicial independence. In *Findlay v. The United Kingdom* (110/1995/616/706 of 25 February 1997) the European Court of Human Rights (hereafter: the ECtHR) stressed that the concepts of independence and objective impartiality are closely linked. The ECtHR maintained that in order to establish whether a tribunal can be considered as independent, “regard must be had, inter alia, to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence” (para. 76). Impartiality, on the other hand, has been described as having two aspects. The tribunal must be (a) subjectively free of personal prejudice or bias, and (b) objectively impartial, i.e. “it must offer sufficient guarantees to exclude any legitimate doubt in this respect”. The assessment whether an institution presents an appearance of independence is an objective test depending on the rules governing the organisation of the judiciary and the existence of safeguards protecting its independence. According to the ECtHR, the appearance of independence and impartiality is crucial in order to maintain confidence in the independence and impartiality of the court on the part of the public and, above all, within criminal proceedings, on the part of the accused. What is significant is whether doubts about the independence or impartiality of the tribunal can be held to be objectively justified (para. 73). In *Findlay v. UK*, the lack of structural independence of the judiciary has been found to give rise to such a legitimate doubt (para. 75).

Independent judiciary is central to the process of democratisation; it plays an important role in the development of the rule of law (Ishiyama Smithey & Ishiyama, 2000). Particularly in the context of post-Communist and post-socialist systems, it has helped to develop and consolidate democratic governments, even if there are considerable differences among countries in the amount of power and independence they grant their judges. The limitations on judicial power can, in their view, partly be explained by authoritarian history and the differences among countries, specifically, by the differences in the willingness of the existing policy makers to limit their own powers (ibid.).

## 6. Concluding thoughts

Judges do not live in isolation, detached from the rest of society, and are as humans affected by how others view them. The negative public opinion of courts may affect the decision-making process, e.g. sentencing, even if indirectly (or even unconsciously). If the public, stimulated by media, cries for harsher penalties, the judiciary may be tempted (unconsciously perhaps) to give them what they want – jeopardising the

principle of proportionality, perhaps even the culpability principle and standards of proof along the way. The judiciary is even more directly affected when intimidation, political and other pressures are put on judicial officers to do or refrain from doing something they ought to do or not to do. The problem thus becomes a larger social and legal problem, affecting the rule of law and legitimacy of judiciary, normatively conceived.

The two serious cases in two EU Member States, which engaged the concerns of the Commission in 2012, and the realisation of the importance of the functioning of national justice systems for the effectiveness of EU law and the economic growth led to the creation of the new tool – the EU Justice Scoreboard, aimed at evaluating the efficiency, independence and quality of the justice systems in all Member States. The latter three criteria are said to represent the key components of an effective justice system, which is an umbrella term for all the mentioned elements. In this light the EU Justice Scoreboard is to be welcomed as a step in the (right) direction towards a somewhat more objective assessment of the functioning of justice systems across the EU. This may also act as an important step for the strengthening of “mutual trust” between authorities of Member States – particularly when potential problems, spotted due to this tool, are rectified, or presumptions of how a national justice system works are dispersed by objective data.

What is needed at this juncture is further fine-tuning of (additional) normative criteria and indicators of legitimate judiciary, some of which we have tried to flesh out in this chapter. Eventually, when fully developed, measurable and measured, they can evolve into shared standards of justice or legal requirements for the functioning of a justice system within EU, which can then, in the future, form basis for legal obligations on the part of individual Member State, similar to the “reasonable time” standard.

## 7. Bibliography

Almond, P. (2008). “Public perceptions of work-related fatality cases: Reaching the outer limits of ‘populist punitiveness’”, *British Journal of Criminology*, vol. 48, no. 4, 448–67.

Boritch, H. (1992). “Gender and criminal court outcomes: An historical analysis”, *Criminology*, vol. 30, no. 3, 293–326.

Bullock, H.A. (1961). “Significance of the racial factor in the length of prison sentences”, *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, vol. 52, 411–17.

CEPEJ (2010). *Access to Justice in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 146 p. Available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1702042&SecMode=1&DocId=1657228&Usage=2>

## SHARED STANDARDS OF JUSTICE

CEPEJ (2012). *European Judicial Systems. Edition 2012 (data 2010): Efficiency and Quality of Justice*, Strasbourg, Council of Europe. Available at: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

Colquitt, J.A., Lepine, J.A., Piccolo, R.F., Zapata, C.P., & Rich, B.L. (2012). "Explaining the justice-performance relationship: Trust as exchange deepener or trust as uncertainty reducer?", *Journal of Applied Psychology*, vol. 97, no. 1, 1–15.

Doise, W. (2001). "Human rights studied as normative social representations", in K. Deaux and G. Philogene (Eds.), *Representations of the Social*, Oxford, Blackwell Publishers, 96–112.

Dworkin, R. (2003, orig. 1986). *Law's Empire*, Oxford, Hart Publishing, 484 p.

Eicher, A. & Schedler, K. (2012). "Management responses to multiple rationalities in courts – A review", *International Journal for Court Administration (IJCA)*, Special issue, 20–34. Available at: [http://www.iaca.ws/files/ijca\\_2012\\_special\\_issue/ijca-2012-special\\_issue.pdf](http://www.iaca.ws/files/ijca_2012_special_issue/ijca-2012-special_issue.pdf)

Eurobarometer (2013). *Flash Eurobarometer 385: Justice in the EU*, Nov. 2013. Available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf)

European Commission (2012a). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, COM(2012) 410 final, 18 July 2012. Available at: [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf)

European Commission (2012b). *Court of Justice rules Hungarian forced early retirement of judges incompatible with EU law*, Press release, 6 November 2012. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_memo-12-832\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_memo-12-832_en.htm)

European Commission (2013a). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism*, COM(2013) 47 final, 30 January 2013. Available at: [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf)

European Commission (2013b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The EU Justice Scoreboard: a tool for effective justice and growth*, COM(2013) 160 final, 27 March 2013. Available at: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf)

Fagan, J. (2008). "Legitimacy and criminal justice", *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 6, 123–40.

GRECO (2012). *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report: Slovenia*. Strasbourg: GRECO, 58 p.

Herzog, S. & Oreg, S. (2008). "Chivalry and the moderating effect of ambivalent sexism: Individual differences in crime seriousness judgments", *Law & Society Review*, vol. 42, no. 1, 45–76.

Hymes, R.W., Leinart, M., Rowe, S., & Rogers, W. (2001). "Acquaintance rape: The effect of race of defendant and race of victim on white juror decisions", *The Journal of Social Psychology*, vol. 133, no. 5, 627–34.

Ishiyama Smithey, S. & Ishiyama, J. (2000). "Judicious choices: designing courts in post-communist politics", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 33, 163–82.

Jeuland, E. & Sotiropoulou, A. (2012). "The role of communication in the French judicial system", *International Journal for Court Administration*, Special issue, 132–7. Available at: [http://www.iaca.ws/files//ijca\\_2012\\_special\\_issue/ijca-2012-special\\_issue.pdf](http://www.iaca.ws/files//ijca_2012_special_issue/ijca-2012-special_issue.pdf)

Johnsen, J.T. (2012). "The European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ). Reforming European justice systems – 'Mission impossible?'" *International Journal for Court Administration*, Special issue, 1–19. Available at: [http://www.iaca.ws/files//ijca\\_2012\\_special\\_issue/ijca-2012-special\\_issue.pdf](http://www.iaca.ws/files//ijca_2012_special_issue/ijca-2012-special_issue.pdf)

Lafree, G.D. (1980). "The effect of sexual stratification by race on official reactions to rape", *American Sociological Review*, vol. 45, 842–54.

Le Monde (2013). "Budget 2014: le détail des 9 milliards de coupes dans les ministères". Available at: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/25/budget-2014-le-detail-des-9-milliards-de-coupes-dans-les-ministres\\_3484196\\_823448.html?xtmc=les\\_frais\\_justice&xtcr=66](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/25/budget-2014-le-detail-des-9-milliards-de-coupes-dans-les-ministres_3484196_823448.html?xtmc=les_frais_justice&xtcr=66)

Letki, N. (2006). "Investigating the roots of civic morality: Trust, social capital, and institutional performance", *Political Behavior*, vol. 28, no. 4, 305–25.

Letki, N. & Evans, G. (2005). "Endogenizing social trust: Democratization in East-Central Europe", *British Journal of Political Science*, vol. 35, no. 3, 515–29.

Leyenberger, S. (2007). "Propos inductif", in Mbongo, P. (Ed.), *La qualite des decisions de justice*, Luxembourg, Editions du Conseil de l'Europe, 5-10. Available at CEPEJ website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes4Qualite\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes4Qualite_fr.pdf)

Lind, E. A. & Tyler, T. R. (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York, Plenum Press, 267 p.

Mack, K., Roach Anleu, S. & Wallace, A. (2012). "Caseload allocation and special judicial skills: Finding the 'right judge'?", *International Journal for Court Administration*, Special issue, 68–81. Available at: [http://www.iaca.ws/files/ijca\\_2012\\_special\\_issue/ijca-2012-special\\_issue.pdf](http://www.iaca.ws/files/ijca_2012_special_issue/ijca-2012-special_issue.pdf)

Miller, M. & Hewitt, J. (1978). "Conviction of a defendant as a function of juror-victim racial similarity", *The Journal of Social Psychology*, vol. 105, 159–60.

Mishler, W. & Rose, R. (1997). "Trust, distrust and scepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-Communist societies", *The Journal of Politics*, vol. 59, no. 2, 418–51.

MTI. (2013). "Hungary to withdraw option to transfer cases to another court to avoid 'attacks' on judiciary", *Politics.hu*. Available at: <http://www.politics.hu/20130607/hungary-to-withdraw-option-to-transfer-cases-to-another-court-to-avoid-attacks-on-judiciary/>

Parmentier, S. & Vervaeke, G. (2011). "In criminal justice we trust? A decade of public opinion research in Belgium", *European Journal of Criminology*, vol. 8, no. 4, 286–302.

Perelman, Ch. (1979). *Logique juridique: La nouvelle rhétorique*, Paris, Dalloz, 202 p.

Peršak, N. (2005). Učinkovitost sodišč v luči strukturnih in subjektivnih dejavnikov delovne uspešnosti [The court's efficiency in view of the structural and subjective factors of the individual's work efficiency], in Bošnjak, M. (Ed.), *Potek kazenskih postopkov v Sloveniji: analiza stanja in predlogi za spremembe* [Progress of criminal proceedings in Slovenia: analysis of the current situation and suggestions for the future], Ljubljana, GV revije, 241–52.

Peršak, N. (2011). "Managing Insecurities and Expectations: Social Trust and Judiciary in Transition", *Shaken Order: Authority and Social Trust in Post-Communist Societies (Case studies in Law) – CAS Working Paper Series*, no. 4, Sofia, Centre for Advanced Study, 3–33.

Praesidium of the European Convention (2007). "Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union", 14.12.2007, EU OJ C 3030/17. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF>

Reding, V. (2012a). "Hungary – infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary (press release)". Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-395\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-395_en.htm)

Reding, V. (2012b). "Speech at the European Parliament". Available at: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1347455074438>



Rose-Ackerman, S. 2001. "Trust and honesty in post-socialist societies", *Kyklos*, vol. 54, no. 2/3, 415–44.

Turner, J.H. & Stets, J.E. (2005). *The Sociology of Emotions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law*, 2nd edn, New Haven, CT, Yale University Press, 320 p.

Tyler, Y. (2009). "Legitimacy and criminal justice: The benefits of self-regulation", *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 7, no. 1, 307–59.

Van De Walle, S. & Raine, J.W. (2008). "Explaining attitudes towards the justice system in the UK and Europe (Ministry of Justice Research Series 9/08)". Available at: <http://tna.europarchive.org/20081106074241/http://www.justice.gov.uk/docs/explaining-attitudes-towards-justice-in-ukandeuropa-full-report.pdf>

Van Den Bos, K., Wilke, H.A.M., & Lind, E.A. (1998). "When do we need procedural fairness? The role of trust in authority", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 75, no. 6, 1449–1458.

# **De speelruimte van de EU om zich te bemoeien met de nationaal voorziene strafmaten**

WENDY DE BONDT<sup>1</sup>

## **1. Inleiding**

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, heeft de Europese Unie de bevoegdheid om via harmonisatie-instrumenten de onderlinge aanpassing van nationale strafrechtsbepalingen na te streven en zich aldus te bemoeien met de nationaal voorziene strafmaten. Het Verdrag van Lissabon heeft met betrekking tot de harmonisatie van strafmaten geen grote wijzigingen aangebracht waardoor er een continuïteit is in het juridisch kader. Deze bijdrage analyseert de juridische speelruimte die de EU heeft om zich te bemoeien met de nationaal voorziene strafmaten. Daarbij is vooral oog voor het al of niet bestaan van een beleidsvisie om op een correcte en consistente manier invulling te geven aan de harmonisatie-bevoegdheid. Precies omwille van de vaak aangehaalde gevoeligheid om afstand te doen van de nationale soevereiniteit op vlak van strafrecht (Bantekas, 2007:343; Heger, 2011:264; Vervaele, 2004:4), is een correcte en coherente invulling belangrijk.

Deze inleiding heeft tot doel een aantal basisprincipes met betrekking tot harmonisatie in herinnering te brengen en vooral aandacht te besteden aan de invulling van (1) de noodzakelijkheidsvereiste (daarbij gebruikmakend van het onderscheid tussen een mogelijke autonome dan wel ondersteunende functie voor harmonisatie) en (2) het concept 'minimumvoorschriften' en de daaruit volgende vraag waarop die minimumvoorschriften allemaal betrekking kunnen hebben. Op die manier vormt de inleiding een verantwoording voor de driedelige structuur waarin over de gevoerde analyse gerapporteerd wordt.

### **1.1. *Harmonisatie***

Juridische analyses over de harmonisatie van strafrecht nemen doorgaans terecht het Verdrag van Maastricht als startpunt. Hoewel de EU op dat moment nog niet expliciet de bevoegdheid had om de harmonisatie van het strafrecht van de lidstaten na te streven, werden niettemin gemeenschappelijke optredens aangenomen met daarin een aantal minimumstandaarden. Voor een analyse met betrekking tot de strafmaten is dat startpunt echter te vroeg. De minimumstandaarden opgenomen in de Maastrichtse gemeenschappelijke optredens handelden immers enkel over de strafbaarstellingen en met betrekking tot de bijhorende strafmaten werd enkel vereist dat de lidstaten

---

1 Doctor-assistent, Institute for International Research on Criminal Policy, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent (Corresp.: Wendy.DeBondt@UGent.be).

voorzagen in ‘doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen’. Omdat verder geen vereisten opgenomen werden over de concrete betekenis daarvan en de lidstaten volledig vrijgelaten werden om naar eigen wijsheid in functie van het eigen strafrecht een gepaste strafmaat te voorzien, is er op dat moment nog geen sprake van een ‘bemoeien’ met de nationale strafmaten. Om die reden neemt deze analyse over het bemoeien van de EU met de eigenlijke strafmaten van de lidstaten het Verdrag van Amsterdam als startpunt.

Met dat Verdrag van Amsterdam wordt de zogenaamde harmonisatiebevoegdheid expliciet ingeschreven. Het doel van de Unie is de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen.

*Art. 29 VEU - Deze doelstelling wordt verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, [...] door middel van [...] waar nodig, onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de lidstaten, in overeenstemming met artikel 31, onder e).*

*Art. 31 (e) VEU - Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat [...] het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel.*

Uit het samenlezen van Art. 29 en 31 (e) VEU blijkt dat om de burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te garanderen, opgenomen werd dat – voor zover dat noodzakelijk was – minimumvoorschriften met betrekking tot straffen aangenomen konden worden.

De wijzingen die het Verdrag van Lissabon aan de harmonisatie-bevoegdheid aanbrengt, hebben geen betrekking op de bevoegdheid van de EU om zich te bemoeien met de nationaal te voorziene strafmaten. Het huidige juridisch kader is – wat betreft de harmonisatie van straffen – volledig analoog aan de oude bepalingen.

*Art. 83 VWEU - Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze*

*strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden [...]*

De juiste interpretatie van die bepalingen is niet zo evident gebleken. Zowel het concept 'noodzakelijkheid' als het concept 'minimumvoorschriften' zijn het voorwerp geweest van complexe discussies.

## 1.2. Noodzakelijkheid

Herlin-Karnell (2009:233) geeft terecht aan dat de noodzakelijkheidsvereiste in de harmonisatie-bepalingen erg vaag is, wat geleiding zou geven tot heel wat nodeloze discussies in de Raad. Een goede invulling geven aan de noodzakelijkheidsvereiste veronderstelt dat duidelijkheid bestaat over de functie van harmonisatie en de doelen die ermee worden nagestreefd. Enkel wanneer de functie en doelstellingen van harmonisatie voldoende duidelijk zijn, kan een argumentatie naar de noodzakelijkheid van een concreet harmonisatie-initiatief in het licht van die doelstellingen opgebouwd worden. Tot vandaag is daar geen echte duidelijkheid over. Verschillende auteurs hebben zich in het verleden gebogen over de functies en doelstellingen van harmonisatie (e.g. Borgers, 2010; Elholm, 2009; Spencer, 2002; Vogel, 2002; Weyemberg, 2005). Er wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen een autonome en een ondersteunende functie van harmonisatie.

De autonome functie van harmonisatie is gebaseerd op ideologische, politieke en/of pragmatische motieven en vertrekt van de idee dat een volwassen ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ook een gemeenschappelijke visie omvat op de zwaarwichtigheid van bepaalde strafbare gedragingen (Spencer, 2002:43; Vogel, 2002:59; Weyemberg, 2005:167). Geargumenteerd wordt dat verschil in strafmaten potentiële daders aanzet de criminele activiteiten te concentreren in de meest milde lidstaat (Weyemberg, 2005:164). Een gemeenschappelijke visie op de zwaarwichtigheid van bepaalde feiten en het invoeren van gemeenschappelijke minimumstandaarden met betrekking tot de strafmaten, zou bovendien een gunstig effect hebben op de afschrikkende werking van het strafrecht (Vogel, 2002:57). Deze autonome functie is niet zonder kritiek. Tijdens de Raadsdiscussies naar aanleiding van het ontwerp-kaderbesluit rond mensenhandel, opperde de Deense delegatie niet overtuigd te zijn van het gunstige effect dat het overeenkomen van minimumvoorschriften voor straffen zou hebben en eiste een duidelijke en strengere noodzakelijkheidstoets (JBZ-Raad 28 en 29 mei 2001). Terecht werd er op gewezen dat het overeenkomen van minimumvereisten met betrekking tot de maximumstraf zoals voorgesteld werd, zich na implementatie niet zou vertalen in een gemeenschappelijke visie op zwaarwichtigheid. Immers, het essentiële kenmerk van een minimumvereiste is dat het slechts om een minimum

gaat. Het is de lidstaten nog steeds toegelaten om een strengere straf aan te nemen. Een zelfde niveau van maximumstraffen kan daarom per definitie niet bereikt worden door het aannemen van minimumvoorschriften. Ook Elholm komt tot de conclusie dat harmonisatie niet kan leiden tot gemeenschappelijke of minstens vergelijkbare strafmaten in de hele Unie (2009:220). Omdat de strafculturen zoals veruiterlijkt in de strafmaten dermate van elkaar verschillen, hoeft het niet te verbazen dat de implementatie van de minimumvoorschriften tot blijvende uiteenlopende strafmaten leidt. Daar komt nog bij dat de voorziene strafmaat slechts een onderdeel is van de strafcultuur en dat er bijvoorbeeld ook geen algemeen aanvaarde internationale standaarden zijn over de manier waarop een *in abstracto* voorziene straf (zelfs al zou die overal dezelfde zijn) *in concreto* toegepast moet worden. In het verlengde daarvan zijn er ook heel veel verschillen in de strafuitvoering, zowel wat betreft de juridische bepalingen als de materiële detentiecondities (Lambert-Adbelgawad, 2003:185; Miklau 2013:114; Vermeulen et al, 2011). Het nastreven van een gemeenschappelijke visie op zwaarwichtigheid van bepaalde gedragingen vereist een meer holistische aanpak en zou ook initiatieven moeten omvatten die naast de *in abstracto* te voorziene strafmaten, ook de straftoemings- en strafuitvoeringsprincipes harmoniseren. Claisse en Jamart (2003:77) bouwen voort op die redenering en geven daarnaast ook aan dat als het de bedoeling is om een gemeenschappelijke visie op zwaarwichtigheid te ontwikkelen, een wel erg eenzijdig beleid gevoerd wordt. Er is enkel aandacht voor de vrijheidsbevoering en geen enkel initiatief wordt genomen om ook andere straffen, zoals de geldboete te harmoniseren. Om al die redenen, kan een autonome functie voor het harmoniseren van de strafmaten vooralsnog niet overtuigen. Door de beperkingen inherent aan het minimum-karakter van de voorschriften kan niet op overtuigende manier geargumenteed worden dat interventie noodzakelijk is in het licht van de ontwikkeling van een volwassen ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Zoals ook aangegeven door Nuotio (2005:91) is de (vermeende) symboolwaarde van harmonisatie niet het rationele argument waar de Europese regelgever nood aan heeft. De autonome functie werd niet weerhouden als basis voor de analyse, omdat het nooit een goede beleidskeuze kan zijn.

De ondersteunende functie van harmonisatie vertrekt vanuit de bepalingen in internationale samenwerkingsinstrumenten, i.e. de bepalingen die de samenwerking afhankelijk maken van de nationaal voorziene strafmaten (Weyemberg, 2005). Internationale samenwerking wordt niet alleen afhankelijk gemaakt van de meer becommentarieerde dubbele strafbaarheidsvereiste, maar wordt ook vaak gekoppeld aan zwaarwichtigheidsvereisten. Internationale samenwerking is niet mogelijk voor futiele strafbare feiten, ofwel, om internationale samenwerking mogelijk te maken, is het noodzakelijk om in een voldoende zwaarwichtige strafmaat te voorzien. Sommige

auteurs geven echter aan dat de ondersteunende functie van harmonisatie aan belang inboet omwille van de opkomst van op wederzijdse erkenning gesteunde samenwerkingsinstrumenten (Weyemberg 2005:156). Volgens Elholm is het moeilijk aannemelijk te maken dat de onderlinge aanpassing van de straffen de effectiviteit van de internationale samenwerking in strafzaken kan beïnvloeden (2009:222). Die opmerking kan niet bijgetreden worden. Sommige vormen van samenwerking zijn nog steeds op wederzijdse rechtshulp en niet op wederzijdse erkenning gebaseerd. Bovendien wordt ook in wederzijdse erkenningsinstrumenten met strafdrempels gewerkt. De effectiviteit van de internationale samenwerking is met andere woorden afhankelijk van de mate waarin de strafbare feiten aan de strafdrempels voldoen. In tegenstelling tot de autonome functie van harmonisatie, vormt de ondersteunende functie daarom wel een goede basis voor een analyse over de manier waarop de EU de speelruimte om zich te bemoeien met de nationaal te voorziene strafmaten invult. Immers, opdat internationale samenwerking in strafzaken mogelijk zou zijn, is het in het licht van de bestaande bepalingen objectief *'noodzakelijk'* om te voldoen aan de daarin opgenomen aan de strafmaat gerelateerde vereisten. In dat opzicht bestaat de doelstelling van harmonisatie erin de mogelijkheid tot het gebruik van de internationale samenwerkingsinstrumenten veilig te stellen. Dat doel wordt – in tegenstelling tot het autonome doel – geenszins ondergraven door de verdere diversiteit in de strafbepalingen die ook na harmonisatie zal blijven bestaan. Een kritische analyse van het EU beleid ter zake behoeft een vergelijking tussen de strafmaatgerelateerde bepalingen in de internationale samenwerkingsinstrumenten en de strafmaatgerelateerde bepalingen in de harmonisatie-instrumenten.

### 1.3. *Minimumvoorschriften*

Naast de discussie over de noodzakelijkheidsvereiste is ook de invulling van het concept *'minimumvoorschriften'* zoals dat in de bevoegdheidsafbakening voorkomt, het voorwerp geweest van discussie. In het Belgische strafwetboek wordt – wat strafmaten betreft – gewerkt met vork bestaande uit een minimum- en een maximumstraf waarbinnen de rechter met het oog op de individualisering van de straf discretionair beslist. Dat zou betekenen dat *'minimumvoorschriften'* in dat verband geïnterpreteerd moet worden als de mogelijkheid voor de EU om minima op te leggen met betrekking tot zowel de minimum- als de maximumstraf. Dat zou dan resulteren in minimale minimumstraffen en minimale maximumstraffen. Echter, niet alle landen werken met een dergelijke strafvork en niet alle landen hebben daarom minimumstraffen in de nationale strafwetboeken opgenomen. Om die eigenheid van de strafrechtssystemen te respecteren, werd in de achtste verklaring bij het Verdrag van Amsterdam opgenomen dat een lidstaat waarvan het rechtssysteem niet in een minimumstraf voorziet, niet verplicht kan worden om een minimumstraf in te schrijven. Dat verklaart waarom de

Europese beleidsmaker zich de afgelopen jaren geconcentreerd heeft op de zogenaamde minimale maximumstraffen. Echter, aangezien die verklaring geen plek heeft gekregen in het door het Verdrag van Lissabon vernieuwde juridische kader, valt die beperking ten aanzien van de huidige bevoegdheidsclausules weg. Een analyse van het EU-beleid in het post-Lissabon tijdperk kan daarom zowel gericht zijn op de minimale minimumstraffen als op de minimale maximumstraffen.

De vraag rijst of de formulering van de Europese bevoegdheidsbepaling ook toelaat dat de EU '*maximumvoorschriften*' aanneemt, en dus maximale minimumstraffen en/of maximale maximumstraffen zou aannemen. De redenering opgebouwd door Claisse en Jamart is op dat punt vermeldenswaardig. Zij voeren aan dat gekeken moet worden naar de geest van de bepaling. De bedoeling van de Europese regelgeving bestaat er voor hen in een mogelijkheid te voorzien om de strafwetgeving van de verschillende lidstaten '*nader tot elkaar*' te brengen, of nog, om de mogelijkheid tot diversiteit stap voor stap te beperken en op die manier te streven naar een gemeenschappelijke visie op de zwaarwichtigheid van bepaalde strafbare feiten (2003:63). In het licht van de bovenstaande discussie over de inherente beperkingen waarmee minimumvoorschriften geconfronteerd worden en de daaraan gelinkte onmogelijkheid om op die manier de ontwikkelde gemeenschappelijke visie ook gegarandeerd terug te vinden in de nationale strafwetboeken, is dat een terechte opmerking. Het nader tot elkaar brengen van de strafmaten vereist dat naast de hoger vermelde minimale minimumstraffen ook maximale maximumstraffen ingevoerd kunnen worden. De vraag is dan echter, of het probleem niet verschoven wordt. Gelet op de diversiteit in de huidige strafculturen, bestaat een reële kans dat het politieke compromis dat bereikt wordt over de maximumvoorschriften vooral aansluiting vindt bij de meer punitieve nationale strafbepalingen en het de andere lidstaten vrijlaat om een strafmaat te voorzien die ver beneden het voorgeschreven maximum blijft. Dit bevestigt enkel het belang om aansluiting te zoeken bij de rol die maximumvoorschriften kunnen spelen in het licht van de strafmaatgerelateerde bepalingen in internationale samenwerkingsinstrumenten. Zelfs al is de EU-bevoegdheid om maximumvoorschriften aan te nemen voor discussie vatbaar, dan nog blijft het interessant om na te gaan in welke mate het een meerwaarde kan betekenen voor het ondersteunen van de internationale samenwerking en in welke mate hetzij een ruime interpretatie van de huidige bevoegdheid dan wel een bevoegdheidsuitbreiding naar de toekomst toe overwogen moet worden.

#### 1.4. *Combinatiemogelijkheden*

Rekening houdend met de bovenstaande redenering zijn er vier verschillende vormen van harmonisatie mogelijk: minimumharmonisatie die kan bestaan uit het opleggen

van minimale minimumstraffen of minimale maximumstraffen enerzijds, en maximumharmonisatie die kan bestaan uit het opleggen van maximale minimumstraffen en maximale maximumstraffen anderzijds. Die vier combinatie mogelijkheden zijn derhalve: (1) minimale minimumstraffen, (2) maximale minimumstraffen, (3) minimale maximumstraffen en (4) maximale maximumstraffen.

Omdat dit een functionele analyse betreft die – vanuit de idee dat harmonisatie dienstig moet zijn voor internationale samenwerking in strafzaken – aansluiting zoekt bij de aan de strafmaatgerelateerde bepalingen zoals die in de internationale samenwerkingsinstrumenten voorkomen, werden slechts drie van de vier combinatiemogelijkheden weerhouden. In eerste instantie zijn er de bepalingen die de proportionaliteit in het gebruik van het samenwerkingsinstrumenten garanderen door aan te geven dat het instrument enkel gebruikt mag worden als de voor de feiten voorziene maximumstraf aan bepaalde minima voldoet. Dit soort bepalingen kan gekoppeld worden aan het voorschrijven minimale maximumstraffen. In tweede instantie zijn er de bepalingen die de proportionaliteit in het gebruik van het samenwerkingsinstrument garanderen door aan te geven dat het instrument enkel mag gebruikt worden als de opgelegde straf aan bepaalde minima voldoet. Dit soort bepalingen wordt wel eens gekoppeld aan het voorschrijven van minimale minimumstraffen al moet daar meteen aan toegevoegd worden dat het belangrijk is een onderscheid te maken tussen straffen *in abstracto* en straffen *in concreto*. De minimumstraf zoals die voorzien is in een strafbepaling vormt doorgaans geen beletsel om een straf op te leggen beneden het voorziene minimum als bijvoorbeeld de regels met betrekking tot de poging of de deelneming toegepast worden, of er sprake was van verzachtende omstandigheden. Desalniettemin is het interessant de mogelijke meerwaarde van minimale minimumstraffen ter ondersteuning van de internationale samenwerking te bekijken, niet in het minst omdat de Europese Commissie recentelijk twee voorstellen in die zin lanceerde. In derde instantie zijn er de bepalingen die de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen reguleren en toelaten dat de strafmaat aangepast wordt wanneer de origineel opgelegde straf in strijd is met de strafbepalingen van het uitvoerende land, met name de regel dat wanneer de opgelegde straf de in het uitvoerende land maximum voorziene straf overschrijdt, het uitvoerende land de mogelijkheid heeft de opgelegde straf terug te schroeven tot het nationaal voorziene maximum. Dit soort bepalingen vindt aansluiting bij de mogelijkheid om maximale maximumstraffen in te voeren en wordt daarom in de analyse meegenomen. Omdat er in de bepalingen in de samenwerkingsinstrumenten geen aansluiting gevonden werd met een mogelijke noodzakelijkheid om maximale minimumstraffen in te voeren, werd die combinatiemogelijkheid niet weerhouden, omdat ze bij gebreke aan een noodzakelijkheidsargumentatie nooit een goede beleidskeuze kan zijn en daarom niet beschouwd wordt als onderdeel van de EU speelruimte.



## 2. Minimale maximumstraffen

Een eerste mogelijk type harmonisatie van straffen in de EU bestaat erin minima met betrekking tot de maximumstraffen aan te nemen. De noodzakelijkheidsverantwoording verwijst naar de zwaarwichtigheidsdrempels die in internationale samenwerkingsinstrumenten terug te vinden zijn: opdat samenwerking mogelijk zou zijn, is het noodzakelijk dat aan de zwaarwichtigheidsdrempels voldaan is en moet bij gebreke daarvan een initiatief genomen worden om ervoor te zorgen dat de nationale strafbepalingen voldoen aan de zwaarwichtigheidsvereisten.

### 2.1. Strafmaatgerelateerde bepalingen

De meeste strafmaatgerelateerde bepalingen die in internationale samenwerkingsinstrumenten terug te vinden zijn, hebben betrekking op een minimumvereiste voor de maximumstraf die in de nationale strafwetboeken voorzien is. Om een analyse te kunnen doen van de manier waarop de Europese regelgever bij de wetgevende initiatieven rekening houdt met de ondersteunende rol die harmonisatie in het licht daarvan kan spelen, is het belangrijk de betreffende strafmaatgerelateerde bepalingen te identificeren.

*Tabel 1 - Minimale maximumstraffen*

<i>Een maximumstraf van ...</i>	<i>... wordt vereist in de volgende bepaling(en):</i>
minstens 5 jaar	Art. 13.6 a KB 28 februari 2002 Eurojust
minstens 4 jaar	Art. 2 b) (j° 3.1.b) Verdrag 15 november 2000 Georganiseerde Criminaliteit (VN) Art. 1.1 Protocol 10 oktober 2001 EU Rechtshulp in strafzaken Art. 4.4. a) ii) Overeenkomst 25 juni 2003 rechtshulp EU-VS
minstens 3 jaar	Art. 2.2 KB 13 juni 2002 Europees Aanhoudingsbevel Art. 3.2 KB 22 juni 2003 Bevriezingsbevel Art. 6.1 KB 6 oktober 2006 Confiscatiebevel Art. 7.1 KB 27 november 2008 Vrijheidsbeneming Art. 10.1 KB 27 november 2008 Proeftijdbeslissingen Art. 14.2 KB 18 december 2008 Bewijsverkrijging Art. 14.1 KB 23 oktober 2009 Surveillancebevel
minstens 2 jaar	Art. 1.1 Protocol 10 oktober 2001 EU Rechtshulp in strafzaken Art. 4.4. a) ii) Overeenkomst 25 juni 2003 Rechtshulp EU-VS

## DE SPEELRUIMTE VAN DE EU INZAKE NATIONALE STRAFMATEN

<i>Een maximumstraf van ...</i>	<i>... wordt vereist in de volgende bepaling(en):</i>
meer dan 1 jaar	Art. 4.1. Overeenkomst 25 juni 2003 Uitlevering EU-VS Art. 10.2 KB 18 december 2006 Uitwisseling van Informatie Art. 3.2. a) Verdrag 16 mei 2005 Terrorismefinanciering (Raad van Europa)
minstens 1 jaar	Art. 1.a en b KB 26 juni 2001 Witwassen Art. 2.1 Uitleveringsverdrag 13 december 1957 (Raad van Europa) Art. 24.1 a) Cybercrimeverdrag 23 november 2001 (Raad van Europa)
minstens 12 maanden	Art. 2.1 Uitleveringsverdrag 27 september 1996 (EU) Art. 2.2 KB 13 juni 2002 Europees Aanhoudingsbevel Art. 12.A.3 Protocol 8 mei 2003 Douaneinformatica Art. 15.3 a) Besluit 30 november 2009 Douaneinformatica
minstens 6 maanden	Art. 51 a) Schengen Uitvoeringsovereenkomst

Op basis van de analyse van de belangrijkste vigerende samenwerkingsinstrumenten blijkt dat een maximumstraf van 6 maanden voldoende is om de bepaling inzake huiszoeking en inbeslagname uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst te gebruiken. Het willen veiligstellen van de bruikbaarheid van die bepaling voor bepaalde misdrijven, is een valabel argument opdat de verplichting om een minimale maximumstraf van 6 maanden te voorzien de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan. Het gebruiken van de uitleveringsbepalingen uit het Cybercrimeverdrag van de Raad van Europa is maar mogelijk wanneer de onderliggende feiten strafbaar zijn met een vrijheidsberoving van minstens 1 jaar. Het willen veiligstellen van de bruikbaarheid van die bepaling voor bepaalde misdrijven, is een valabel argument opdat de verplichting om een minimale maximumstraf van 1 jaar te voorzien de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan. Het verkrijgen van informatie over bankrekeningen zoals voorzien in het Protocol bij het EU Rechtshulpverdrag zal maar mogelijk zijn wanneer de onderliggende feiten strafbaar zijn met een vrijheidsberoving van minstens 4 jaar. Naar analogie met de vorige twee voorbeelden zal het willen veiligstellen van de bruikbaarheid van die bepaling voor bepaalde misdrijven een valabel argument zijn opdat de verplichting om een minimale maximumstraf van 4 jaar te voorzien de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan. Het overzicht van de bestaande aan de voorziene strafmaat gerelateerde bepalingen vormt de ideale basis voor een evaluatie van de huidige harmonisatie-instrumenten.

## 2.2. *Ondersteunende harmonisatie*

Sinds de invoering van de mogelijkheid daartoe in het Verdrag van Amsterdam werden een 20-tal harmonisatie-instrumenten aangenomen. De minimale maximumstraffen die erin opgenomen zijn, variëren van 1 jaar in de richtlijn rond seksueel misbruik van kinderen tot 15 jaar in het kaderbesluit rond terrorisme. Slechts uitzonderlijk wordt de link gemaakt tussen de minimale maximumstraffen en de strafmaatgerelateerde vereisten uit de samenwerkingsinstrumenten. In het kaderbesluit over de vervalsing van niet-contante betaalmiddelen en in het (intussen vernietigde) kaderbesluit over de strafrechtelijke bescherming van het milieu wordt vereist dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen opgelegd worden *'die uitlevering mogelijk maken'*. In de richtlijn over mensenhandel wordt verwezen naar doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen *'die overlevering mogelijk maken'*. De enorme diversiteit in strafmaten en de afwezigheid van een referentie naar de vereisten in de samenwerkingsinstrumenten lijken erop te wijzen dat de EU geen consistent beleid voert in haar harmonisatie-instrumenten.

Een evaluatie van de in de harmonisatie-instrumenten opgenomen minimale maximumstraffen kan echter niet los gezien worden van de door de JBZ-Raad aangenomen conclusies over het werken met sanctieschalen. Al tijdens de debatten over het aannemen van het eerste harmonisatie-instrumenten werden bezorgdheden rond te voorziene strafmaten geuit. In het voorstel voor een kaderbesluit over mensenhandel werd – net zoals in het reeds bestaande kaderbesluit over de vervalsing van de euro – een minimale maximumstraf van 8 jaar voorzien. Vooral de Deense delegatie was niet overtuigd van de mogelijke meerwaarde daarvan. Tijdens de JBZ-Raad van 28 en 29 mei 2001 gaf die delegatie terecht aan dat het loutere feit dat mensenhandel in het ene land een vrijheidsberoving van 6 jaar en in het andere land een vrijheidsberoving van 8 jaar zou kunnen opleveren, geen enkele invloed heeft op de samenwerking tussen de lidstaten. In het licht van de identificatie van de strafmaatgerelateerde bepalingen in de bovenstaande tabel – die overigens in de tussentijd veel meer instrumenten bevat dan van kracht op het moment van de bewuste JBZ-Raad – kan het Deense standpunt enkel bijgetreden worden. Het invoeren van een vrijheidsberoving van minstens 8 jaar kan op geen enkele manier gelinkt worden aan een strafmaatgerelateerde vereiste zoals opgenomen in een samenwerkingsinstrument. Omwille van de discussie verzocht de JBZ-Raad COREPER om na te gaan hoe zwaar de penale sancties in verband met mensenhandel zouden moeten zijn. In de daaropvolgende discussie geeft Denemarken aan dat – om de consistentie in het EU beleid te garanderen – het belangrijk was om met een beperkt aantal sanctieschalen te werken. Hoewel dat op zich een goed idee was, is het jammer dat slechts 1 van de drie voorgestelde sanctieschalen aan in samenwerkingsinstrumenten voorkomende strafmaatgerelateerde vereiste gekoppeld is. De

eerste categorie betrof straffen die tot uitlevering kunnen leiden, wat in het licht van Art. 2.1 Uitleveringsverdrag 13 december 1957 (Raad van Europa) minstens 1 jaar betekende en later in het licht van Art. 4.1. Overeenkomst 25 juni 2003 Uitlevering EU-VS mogelijk evolutief geïnterpreteerd zou kunnen worden als een vereiste straf van meer dan 1 jaar. Het voorstel van het Verenigd Koninkrijk legt helemaal geen link met de vereisten uit de samenwerkingsinstrumenten. De door het Belgisch voorzitterschap gemaakte compromistekst weerhoudt de door Denemarken voorgestelde link met uitlevering en voegt nog drie numerieke categorieën toe. Het tijdens de JBZ-Raad van 25 en 26 april 2002 aangenomen voorstel verwijst echter niet meer naar de vereisten in uitleveringsbepalingen en introduceert vier sanctieschalen: (1) straffen 1-3 jaar, (2) straffen 2-5 jaar, (3) straffen 5-10 jaar en (4) straffen boven 10 jaar. De keuze voor schalen eerdere dan vaste vereisten is ingegeven door de wenselijkheid om in het licht van de verschillen tussen de strafculturen en de punitiviteit in de verschillende lidstaten, een zekere flexibiliteit toe te laten. Op die manier kunnen de lidstaten binnen elk van de schalen die strafmaat kiezen die het best aansluit bij de eigenheid van het nationale strafwetboek. Enkel voor de eerste twee schalen kan aansluiting gevonden worden bij de vereisten uit de samenwerkingsinstrumenten. De introductie van een maximumstraf die 5 jaar te boven gaat heeft geen enkele invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Gelet op de toenmalige stand van de politieke onderhandelingen over het Europese aanhoudingsbevel en de stabiliteit van de bepaling die het wegvallen van de dubbele strafbaarheid koppelt aan een minimale maximumstraf van 3 jaar, is het jammer dat die voor de toekomst erg belangrijke grens niet duidelijk weerspiegeld is in een van de sanctieschalen. Het aanpassen van de tweede schaal naar 3-5 jaar had erg zinvol kunnen zijn, zonder afbreuk te doen aan de flexibiliteitsfilosofie.

De kaderbesluiten die nadien aangenomen worden, maken consistent gebruik van een of meerdere van die sanctieschalen. Enkel voor zware druggerelateerde criminaliteit werd de behoefte gevoeld om een minimale maximumstraf van 10 jaar te vereisen (i.e. een straf uit schaal 4); de meeste bepalingen verwijzen naar de eerste twee sanctieschalen. Hoewel het beleid daarmee consistent is in het licht van de beslissing om met sanctieschalen te werken, werkt de kritiek op de concrete invulling van die schalen door in de kritiek op de ingeschreven minimale maximumstraffen. De eerste sanctieschaal is nuttig omdat het een minimale maximumstraf van 1 jaar vooral in het kader van uitlevering en overlevering een meerwaarde heeft. De tweede sanctieschaal heeft slechts een beperkte meerwaarde.

Het feit dat de richtlijnen aangenomen na de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon de sanctieschalen niet meer doorkopiëren en gebruik maken van vaste numerieke vereisten, wordt door Miklau (2013:119) als inconsistent beleid bestem-

peld. Die kritiek is echter niet helemaal terecht. Omdat het om minimale maximumstraffen gaat en het de lidstaten derhalve vrij staat om een zwaardere maximumstraf in het nationale recht in te schrijven, is er *de facto* juridisch geen enkel verschil tussen een minimale maximumstraf van 1 jaar en een minimale maximumstraf van 1 tot 3 jaar. Het inschrijven van een vereiste minimale maximumstraf van 1 jaar doet geenszins afbreuk aan de mogelijkheid van de lidstaten om een zwaardere straf te voorzien en doet dus geen afbreuk aan door bedoeling van de JBZ-Raad om de lidstaten een zekere flexibiliteit te gunnen. De opmerking dat het vereisen van een minimale maximumstraf van 3 jaar afbreuk doet aan die beoogde flexibiliteit is wel geheel terecht. In het licht van de eerste sanctieschaal verliezen de lidstaten de flexibiliteit om een maximumstraf tussen 1 en 3 jaar op te leggen en in het licht van de tweede sanctieschaal verliezen de lidstaten de mogelijkheid om een maximumstraf tussen 2 en 3 jaar op te leggen. Hoewel het vereisen van een minimale maximumstraf van 3 jaar zonder twijfel een inconsistentie inhoudt ten aanzien van de tijdens de JBZ-Raad van 25 en 26 april 2002 aangenomen sanctieschalen, is dit in het licht van het voorkomen van de minimale maximumstraf van 3 jaar in verschillende samenwerkingsinstrumenten een goede evolutie, ook al werd tijdens de voorbereiding van het instrument dat verband niet gezien. Alle op wederzijdse erkenning gebaseerde samenwerkingsinstrumenten maken gebruik van die strafmaatvereiste op basis waarvan samenwerking zonder dubbele strafbaarheid mogelijk wordt. Precies daarom zal het belang ervan in de toekomst alleen maar zal toenemen.

Er zit meer potentieel in het aannemen van minimale maximumstraffen dan tot nu toe in de verantwoording van harmonisatie-instrumenten opgenomen. Precies omwille van de blijvende diversiteit ook na implementatie van de minimale maximumstraffen uit de harmonisatie-instrumenten en omwille van het voldoen aan de noodzakelijkheidsvereiste die inherent is aan de EU harmonisatiebevoegdheid, is het beter om naar de toekomst toe aansluiting te zoeken bij de drempels in de samenwerkingsinstrumenten. Tijdens de politieke onderhandelingen in de aanloop naar een volgend harmonisatie-instrument, moet niet gezocht worden naar een compromis over de ideale minimale maximumstraf in functie van de resultaten van een rechtsvergelijkend onderzoek in het licht van de ernst van de feiten. Het verdient de absolute voorkeur om een functioneel debat te houden over het gebruik van welke vormen van internationale samenwerking men graag gegarandeerd ziet en aan welke strafmaatgerelateerde vereisten dan voldaan moet zijn.

### 3. Minimale minimumstraffen

In de internationale samenwerkingsinstrumenten is niet alleen sprake van minimale maximumstraffen. Behoudens *in abstracto* maximumstraffen wordt er in sommige

bepalingen ook verwezen naar *in concreto* effectief opgelegde minimumstraffen. Een tweede mogelijk type van harmonisatie van straffen in de EU bestaat er daarom in minima met betrekking tot de minimumstraffen aan te nemen. Parallel aan de redenering bij minimale maximumstraffen verwijst de noodzakelijkheidsverantwoording naar de zwaarwichtigheidsdrempels die – dit keer met betrekking tot de opgelegde straf – in internationale samenwerkingsinstrumenten terug te vinden zijn: opdat samenwerking mogelijk zou zijn, is het noodzakelijk dat aan de zwaarwichtigheidsdrempels voldaan is en moet bij gebreke daarvan een initiatief genomen worden om ervoor te zorgen dat de nationale strafbepalingen voldoen aan de zwaarwichtigheidsvereisten.

Een dergelijke argumentatie bevat echter een belangrijke redeneerfout. Minimumvoorwaarden met betrekking tot de minimumstraf die in het wetboek opgenomen wordt, zijn geenszins een garantie dat de effectief opgelegde straf niet onder dat minimum zal duiken. De Europese Commissie geeft in haar Groenboek (2004:25) terecht aan dat de minimum voorziene straf er niet noodzakelijk toe zal leiden dat die ook opgelegd wordt omwille van de marge die de individuele rechter bij de straftoemeting heeft door toepassing van allerlei rechtsfiguren. Daarbij kan gedacht worden aan de poging of de deelneming of het aannemen van verzachtende omstandigheden. Hoewel de Europese Commissie daarmee blijk geeft inzicht te hebben in het verschil tussen een straf '*in abstracto*' en een straf '*in concreto*' wordt die redenering niet doorgetrokken in de genomen harmonisatie-initiatieven. Naar analogie met de vorige sectie worden eerst de strafmaatgerelateerde bepalingen geïdentificeerd alvorens de harmonisatie-initiatieven onder de loep te nemen.

### 3.1. *Strafmaatgerelateerde bepalingen*

Hoewel de meeste strafmaatgerelateerde bepalingen die in internationale samenwerkingsinstrumenten terug te vinden zijn, hebben betrekking op een minimumvereiste voor de maximumstraf die in de nationale strafwetboeken voorzien is, zijn er ook bepalingen die verwijzen naar de minimum *in concreto* opgelegde straf. Om een analyse te kunnen doen van de manier waarop de Europese regelgever bij de wetgevende initiatieven rekening houdt met de ondersteunende rol die harmonisatie in het licht daarvan kan spelen, is het belangrijk de betreffende strafmaatgerelateerde bepalingen te identificeren.

Tabel 2 - Minimale minimumstraffen

Een (resterende) opgelegde straf van ...	... wordt vereist in de volgende bepalingen in samenwerkingsinstrumenten:
minstens 6 maanden	Art. 3.1. c) Verdrag 21 maart 1983 Overbrenging gevonniste personen (Raad van Europa) Art. 1. b) KB 26 juni 2001 Witwassen Art. 9.4. a) Verdrag 16 mei 2005 Terrorismefinanciering (Raad van Europa) Art. 9.1.h) KB 27 november 2008 Vrijheidsbeneming Art. 11.1 j) KB 27 november 2008 Proeftijdbeslissingen
minstens 4 maanden	Art. 2.2 KB 13 juni 2002 Europees Aanhoudingsbevel Art. 4.1 Overeenkomst 25 juni 2003 Uitlevering EU-VS Art. 2.1 Uitleveringsverdrag 13 december 1957 (Raad van Europa)

Op basis van de analyse van de belangrijkste vigerende samenwerkingsinstrumenten blijkt dat Europees aanhoudingsbevel maar kan uitgevaardigd worden op voorwaarde dat een effectieve straf van minstens 4 maanden opgelegd werd. Het willen veiligstellen van de bruikbaarheid van die bepaling voor bepaalde misdrijven is een valabel argument opdat de verplichting om steeds een straf van minimum 4 maanden *op te leggen* de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan. Het grensoverschrijdend tenuitvoerleggen van een gevangenisstraf vereist een concrete reststraf van minstens 6 maanden. Het willen veiligstellen van grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen is een valabel argument opdat de verplichting om steeds een straf van minstens 6 maanden *op te leggen* de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan.

### 3.2. Ondersteunende harmonisatie

Door het bestaan van de achtste verklaring bij het Verdrag van Amsterdam waarin aangegeven werd dat een lidstaat waarvan het rechtssysteem niet in een minimumstraf voorziet, niet verplicht kan worden om een minimumstraf in te schrijven, heeft de Europese Commissie nooit het initiatief genomen om minimale minimumstraffen met een punitief karakter voor te stellen. In de eerste pijler zijn er daarentegen wel voorbeelden te vinden van minima voor de minimale administratieve boete. Verwezen kan worden naar de richtlijn 2001/51/EG over vervoerdersaansprakelijkheid in de Schengenruimte. in Art. 4.1 b) wordt bepaald dat het minimumbedrag van de boetes niet lager zal zijn dan € 3000. Het wegvallen van die achtste verklaring door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Commissie ertoe aangezet om in twee recente dossiers het initiatief te nemen om minimale voorschriften met betrekking tot de minimumstraffen voor te stellen.

In eerste instantie is er de richtlijn met betrekking tot fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Op 11 juli 2012 stelde de Commissie de ontwerp-richtlijn voor waarin in Art. 8 voorgesteld werd om naast minimale maximumstraffen ook een minimale minimumstraf van 6 maanden verplicht op te nemen in de nationale strafbaarstelling. Als verantwoording voor de noodzaak daarvan argumenteerde de Europese Commissie dat een zelfde minimumstraf er niet alleen voor zou zorgen dat gelijkaardige straffen worden opgelegd voor dit fenomeen, maar ook dat een eenvormig minimum als minimumstraf ook een versterking van het afschrikwekkende effect met zich zou brengen, en dat die minimumstraf ervoor zal zorgen dat de toepasbaarheid van het Europees aanhoudingsbevel gegarandeerd zou zijn (2012:10). Wat de eerste argumentatielijnt betreft werd al duidelijk gemaakt dat de *in abstracto* voorziene minimumstraf geen garanties biedt met betrekking tot de *in concreto* opgelegde straf. In het licht van de toelichting in haar eigen Groenboek (2004:25) is dit toch enigszins een onverwacht argument. Het tweede argument als zou een gelijkaardig minimumniveau een versterking van het afschrikwekkend effect met zich brengen, is daarenboven hoogst bedenkelijk. Vooral de link die gemaakt wordt met het Europees aanhoudingsmandaat is voor deze analyse interessant. Zoals aangegeven in bovenstaand schema verwijst Art. 2.2 KB 13 juni 2002 Europees Aanhoudingsbevel naar een minimum opgelegde straf van 4 maanden. Hoewel een verwijzing naar het Europees Aanhoudingsmandaat op zich positief onthaald kan worden, wordt niet alleen geen rekening gehouden met het verschil tussen een straf *in abstracto* en een straf *in concreto*, er wordt bovendien ook verwezen naar de verkeerde strafdrempel. De zwakke noodzakelijkheidsverantwoording van de Europese Commissie heeft de leden van de Raad niet overtuigd over de noodzaak om een minimale minimumstraf in te voeren. Het Europees Parlement stelde in de tussentijd nog voor om de minimale minimumstraf te verlagen van 6 maanden naar 3 maanden, omdat – volgens de toelichting van het Europees Parlement – rechtsvergelijkend onderzoek van de strafbepalingen in de lidstaten heeft uitgewezen dat dat een betere grens is. Op die manier dicht het Europees Parlement een eerder autonome functie toe aan harmonisatie en verdwijnt elke aansluiting bij een mogelijke noodzaak ter ondersteuning van de internationale samenwerking. Omdat de Raad niet overtuigd raakt, wordt op de JBZ-Raad van 6 juni 2013 een algemeen standpunt aangenomen waaruit de minimale minimumstraffen geschrapt zijn.

In twee instantie is er de richtlijn met betrekking tot de bescherming van de euro tegen vormen van valsmunterij, die de Europese Commissie een paar maanden voor het aannemen van dat algemeen standpunt lanceerde. Volledig analoog aan het bovenstaande dossier, lanceerde de Raad op 7 februari 2013 een voorstel met daarin minimale minimumstraffen van 6 maanden. Om die bepaling te verantwoorden wordt dit keer niet alleen verwezen naar het Europees Aanhoudingsbevel, maar wordt toegevoegd dat



een dergelijke minimumstraf ook de grensoverschrijdende uitvoering van straffen zal ondersteunen. Op basis van de strafmaatgerelateerde bepalingen opgenomen in bovenstaande tabel, blijkt inderdaad dat grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen een rest-straf van minstens 6 maanden vereist. Het opleggen van een vrijheidsberoving van minstens 6 maanden kan er inderdaad voor zorgen dat gebruikmakend van het KB 27 november 2008 Vrijheidsbeneming de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van een straf mogelijk is. In het licht van het politieke akkoord dat bereikt werd voor de andere ontwerp-richtlijn was het Europees Parlement (2013:7) in dit dossier de mening toegedaan dat de bepalingen die verwijzen naar de introductie van een minimale minimumstraf beter geschrapt kunnen worden. De Europese Commissie is er ook hier niet in geslaagd haar argumentatie rond de noodzakelijkheid van minimale minimumstraffen hard te maken als gevolg waarvan op de JBZ-Raad van 7 en 8 oktober 2013 een algemeen standpunt aannam waaruit opnieuw de minimale minimumstraffen geschrapt zijn.

Hoewel er een verbetering was ten opzichte van de formulering van de verantwoording in het de ontwerp-richtlijn over fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, houdt de formulering van de minimale minimumstraf nog steeds verband met de straf *in abstracto* en wordt voorbij gegaan aan het verschil tussen de voorziene en opgelegde straf. Om ervoor te kunnen zorgen dat grensoverschrijdende tenuitvoerlegging niet geweigerd wordt omwille van de te beperkte (resterende) opgelegde gevangenisstraf, moet de minimale minimumstraf betrekking hebben op de op te leggen en niet op de in het wetboek te voorziene straf. De vraag rijst of de bevoegdheidsbepaling uit Art. 83 VWEU op een dergelijke ruime manier geïnterpreteerd mag worden en of het wenselijk is de discretionaire bevoegdheid van de rechter met betrekking tot de uiteindelijk op te leggen straf te beperken in het licht van de noodzaak om het mogelijke latere gebruik van internationale samenwerkingsinstrumenten mogelijk te maken. De bevoegdheidsbepalingen verwijzen naar '*minimumvoorschriften met betrekking tot de straffen/sancties*'. Die formulering is niet beperkt tot voorschriften met betrekking tot de in het strafwetboek *voorziene* straffen. Niets belet een ruimere interpretatie die ook minimumvoorschriften met betrekking tot de door een rechter effectief *opgelegde* straffen omvat. De Europese Commissie was er misschien in gelukt de JBZ-Raad op andere gedachten te brengen als ze een manier had gevonden om aan te tonen dat er effectief erg lage straffen voor de desbetreffende misdrijven opgelegd worden en dat de opgelegde straffen problemen opleveren in het licht van een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten. Om een dergelijke argumentatie op te zetten heeft de Europese Commissie nood aan cijfermateriaal over de in de lidstaten voor de EU misdrijven opgelegde straffen. Het is intussen genoegzaam bekend dat het verzamelen van betrouwbaar cijfermateriaal in dat verband op z'n minst een uitdaging is

(De Bondt, 2013). Dat komt niet alleen doordat het bij de interpretatie van veroordelingsstatistieken niet makkelijk is om veroordelingen voor de zogenaamde EU-kernmisdrijven te onderscheiden van veroordelingen voor andere gedragingen die mogelijk onder dezelfde noemer in de nationale strafwetboeken voorkomen, maar ook omdat informatie over de effectief opgelegde straf niet altijd in detail beschikbaar is.

Hoewel de Europese Commissie recent tot twee maal toe het onderspit moest delven, zit er zeker potentieel in minimale minimumstraffen.

#### 4. Maximale maximumstraffen

Een derde mogelijk type van harmonisatie van straffen in de EU bestaat erin maxima met betrekking tot de maximumstraffen aan te nemen. Het invoeren van maximale maximumstraffen wordt ook wel eens '*restrictieve harmonisatie*' genoemd. Vogel geeft aan dat de onderliggende reden er bijvoorbeeld in kan bestaan dat straffen die indruisen tegen fundamentele mensenrechten niet aanvaardbaar zijn (2002:58). In dat opzicht is het afschaffen van de doodstraf door het zesde protocol bij het EVRM een voorbeeld van een dergelijke restrictieve harmonisatie. van Zyl Smit en Ashworth bouwen een gelijkaardige redenering op wanneer ze wijzen op het feit dat disproportionele straffen een schending van de fundamentele mensenrechten kunnen uitmaken (2004).

De Europese Commissie uitte in het Groenboek (2004:32) haar bezorgdheid over het feit dat er niet met voorschriften rond maximale maximumstraffen gewerkt wordt, aangezien de verschillen tussen de lidstaten toch wel heel erg groot zijn. De rechtsvergelijkingen in de *impact assessments* die aan de Europese wetgevende initiatieven toegevoegd worden, tonen inderdaad keer op keer dat de maximumstraffen voorzien in de lidstaten erg uiteenlopend zijn. Het is bekend dat sommige landen – waaronder bijvoorbeeld België en het Verenigd Koninkrijk – levenslange gevangenisstraffen kennen, daar waar zowel Portugal als Spanje grondwettelijke bezwaren hebben. De Europese Commissie (2004:57) heeft zich in het verleden al de vraag gesteld of levenslange gevangenisstraffen wel verantwoord zijn. De suggestie werd gedaan om – vanuit het oogpunt van re-educatie en re-integratie – levenslange gevangenisstraf te vervangen door straffen met een bepaalde duur. Geargumenteerd wordt dat het gedrag van een persoon tijdens zijn verblijf in de gevangenis kan veranderen, op voorwaarde dat de hoop op een terugkeer in de maatschappij niet ontnomen wordt. Daarmee vindt de Europese Commissie aansluiting bij de Spaanse argumentatie als zou een levenslange gevangenisstraf niet verenigbaar zijn met de verplichte rehabilitatie van gevangenen (van Zyl Smit, 2001:300).

Tot dusver wordt ook wat maximumvoorschriften betreft steeds vertrokken van een autonome functie voor harmonisatie. Deze analyse gaat echter niet in op een mogelijke autonome functie maar onderzoekt de meerwaarde die maximale maximumstraffen kunnen hebben vanuit een ondersteunende rol voor harmonisatie. Niet alleen het minimum van de effectief opgelegde straf, maar ook de maximum opgelegde straf speelt immers een rol in de internationale samenwerkingsinstrumenten. Zoals in de inleiding aangegeven is een interpretatie van de bevoegdheidsbepalingen van de EU die ook het aannemen van maximumvoorschriften mogelijk maakt voor discussie vatbaar. Desalniettemin blijft het interessant om na te gaan in welke mate het opleggen van maximale maximumstraffen een meerwaarde kan betekenen in het ondersteunen van de internationale samenwerking. Dit derde deel van de analyse strekt ertoe na te gaan in welke mate hetzij een ruime interpretatie van de huidige bevoegdheid dan wel een bevoegdheidsuitbreiding naar de toekomst toe overwogen moet worden.

#### 4.1. *Strafmaatgerelateerde bepalingen*

Hoewel internationale samenwerking in strafzaken nooit afhankelijk is van de maximumstraffen, zorgt het verschil in maximumstraffen soms voor moeilijkheden bij de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen. Precies omwille van de verschillen werd in het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van vrijheidsbeneming in Art. 8.2 ingeschreven dat wanneer de duur van de sanctie onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, besloten kan worden de sanctie aan te passen. De aangepaste sanctie mag evenwel niet lager zijn dan de maximumsanctie die krachtens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat geldt voor vergelijkbare strafbare feiten. Gelijkaardige aanpassingsbepalingen zijn ook in andere grensoverschrijdende tenuitvoerleggingsinstrumenten terug te vinden.

*Art. 8.2 - Indien de duur van de sanctie onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, kan de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat alleen besluiten de sanctie aan te passen voor zover deze zwaarder is dan de maximumsanctie welke naar het recht van die staat op vergelijkbare strafbare feiten is gesteld. De aangepaste sanctie mag niet lager zijn dan de maximumsanctie die krachtens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat voor vergelijkbare strafbare feiten geldt.*

Die aanpassingsbepaling is niet vrij van kritiek.

In eerste instantie rijst de vraag welke de verhouding is tussen deze bepaling en het wegvallen van de dubbele strafbaarheidsvereiste. Als wezenskenmerk van wederzijdse erkenning is samenwerking voor een lijst van 32 misdrijven voor zover ze in de

beslissingsstaat strafbaar zijn met een minimale maximumstraf van 3 jaar ook verplicht zelfs al is niet voldaan aan de dubbele strafbaarheidsvereiste. Het samenlezen van die dubbele strafbaarheidsbepaling met de aanpassingsbepaling leidt tot een interessante conclusie: alhoewel de uitvoering van een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf *de iure* niet geweigerd kan worden omwille van een gebrek aan dubbele strafbaarheid van het onderliggende misdrijf, kan ze wel *de facto* geweigerd worden door de duur van de in het buitenland opgelegde straf terug te brengen tot het nationaal voorziene maximum, wat – bij gebreke aan strafbaarheid – logischerwijs zou moeten leiden tot het volledig wegvallen van de vrijheidsberoving. Die conclusie is echter niet in overeenstemming met de filosofie achter wederzijdse erkenning en zal ook niet in de smaak vallen bij de beslissingsstaat. De kans is reëel dat het certificaat voor grensoverschrijdende tenuitvoerlegging ingetrokken wordt, waardoor de betrokkene mogelijk de kans ontnomen wordt om de straf te ondergaan in de thuisstaat. Op die manier wordt de rehabilitatiedoelstelling van de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen ondergraven.

In tweede instantie rijst de vraag op welke manier de aanpassing aangepakt moet worden. Het identificeren van de strafmaat die nationaal voorzien is voor gelijkaardige feiten veronderstelt dat voldoende gedetailleerde informatie over het onderliggende misdrijf beschikbaar is. Bovendien zal het niet voldoende zijn om enkel te kijken naar het maximum voorzien in het strafwetboek, aangezien de toepassing van mechanismen zoals herhaling of samenloop ervoor kunnen zorgen dat een gevangenisstraf opgelegd kan worden die alsnog de gevangenisstraf opgenomen in het misdrijfspecifieke strafwetsartikel te boven gaat. Omdat het geenszins de bedoeling kan zijn dat een betrokkene door de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen het verzwarende effect van herhaling of samenloop zou ontlopen, betekent dit dat een aanpassing van een in het buitenland opgelegde straf een gedetailleerde studie van het individuele strafdossier vereist. Een dergelijke studie en nieuwe appreciatie van het dossier in functie van het eigen strafrecht is echter moeilijk verenigbaar met de wederzijdse erkenningsgedachte.

In het licht van die discussie kan de vraag gesteld worden of het een mogelijk toekomstige beleidsoptie is om de aanpassingsbepalingen te vervangen door harmonisatie van de maximale maximumstraffen waardoor de behoefte tot aanpassing weggenomen kan worden.

#### 4.2. *Ondersteunende harmonisatie*

Volgens Miklau (2013:117) is het evenwicht in het Europese harmonisatiebeleid verstoort omdat er nog geen succesvolle initiatieven zijn geweest om maximale maxi-

mumstraffen in te voeren. Het voorzien van minimale maximumstraffen heeft die diversiteit met betrekking tot de EU misdrijven alvast niet verminderd. Precies omdat het om minimumvoorschriften gaat, maken lidstaten gebruik van de mogelijkheid om een zwaardere straf te voorzien. ELHOLM (2009:195) illustreert dit met een verwijzing naar de Deense implementatie van het Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. Het Kaderbesluit vereist dat het mogelijk is om misdrijven gepleegd met *'een terroristisch oogmerk'* zwaarder te bestraffen dan het basismisdrijf. Daar waar het basismisdrijf strafbaar was met een gevangenisstraf van 6 jaar, koos Denemarken er bij de implementatie voor om de strafmaat voor gevallen waarin het misdrijf met een terroristisch oogmerk gepleegd worden, op te trekken naar een levenslange gevangenisstraf. Die keuze is alvast niet compatibel met de suggestie die de Europese Commissie (2004:57) in het verleden al deed om de levenslange gevangenisstraf af te schaffen. Het bestaan van levenslange gevangenisstraffen was de voornaamste reden voor de opname van de aanpassingsmogelijkheid. Minstens het wegvallen van de levenslange gevangenisstraf, eventueel aangevuld met het introduceren van maximale maximumstraffen kan mogelijk de noodzaak om in een aanpassingsmogelijkheid te voorzien, wegnemen.

De vraag rijst of dit via maximumharmonisatie bereikt kan worden. Tot dus ver werden – in overeenstemming met de bevoegdheidsafbakening – enkel voor een beperkt aantal misdrijfcategorieën harmonisatie-initiatieven genomen. Het toevoegen van maximale maximumstraffen in die instrumenten zou met andere woorden slechts betrekking kunnen hebben op een beperkt aantal misdrijfcategorieën. Doordat enkel voor die misdrijven bijvoorbeeld een levenslange gevangenisstraf onmogelijk gemaakt wordt, ontstaat het risico dat het evenwicht in de nationale strafwetboeken verstoord wordt. Levenslange gevangenisstraffen zijn dan niet meer toegelaten voor de meest ernstige vormen van criminaliteit waarvoor op EU niveau wordt samengewerkt, maar zouden nog altijd kunnen bestaan voor die misdrijven die omwille van hun beperkte ernst of bij gebrek aan een grensoverschrijdend element niet het voorwerp zouden uitmaken van harmonisatie. Bovendien zou die aanpak maar een marginale invloed hebben op de diversiteit in maximumstraffen die lidstaten ertoe gebracht hebben aanpassingsmogelijkheden in de samenwerkingsinstrumenten in te schrijven. De aanpassingsproblematiek zou dan enkel in relatie tot de geharmoniseerde EU misdrijven wegvallen. Aangezien het gros van de veroordelingen evenwel op andere misdrijven betrekking heeft, is dit geen goede beleidsoptie.

## 5. Conclusie

Deze analyse had tot doel in kaart te brengen welke de speelruimte van de EU is om zich te bemoeien met de nationaal voorziene strafmaten en de mate waarin op een correcte en coherente manier van die speelruimte gebruik gemaakt wordt.

Rekening houdend met de formulering van de bevoegdheidsafbakening in de Europese verdragen en de strafmaatgerelateerde bepalingen in de internationale samenwerkingsinstrumenten werden drie mogelijke types van harmonisatie weerhouden.

In eerste instantie werd nagegaan in welke mate minimale maximumstraffen de samenwerking kunnen ondersteunen. Door aansluiting te vinden met de strafmaatgerelateerde bepalingen in de samenwerkingsinstrumenten kan een sterke argumentatie opgebouwd worden om aan de noodzakelijkheidsvereiste voor het aannemen van minimale maximumstraf te voldoen. Het is dan ook jammer dat op een aantal verwaarloosbare uitzonderingen na de link naar de samenwerkingsinstrumenten niet gelegd wordt. De 12 maanden-grens voor de toepasbaarheid van het Europese aanhoudingsbevel en de 3-jaar grens voor het wegvallen van de dubbele strafbaarheidsvereisten in de wederzijdse erkenningsinstrumenten zijn erg belangrijk. Gelet op de schier onmogelijkheid om door minimumharmonisatie een gemeenschappelijke visie op zwaarwichtigheid van bepaalde strafbare feiten te bekomen, is het aanbevolen om toekomstige harmonisatie-initiatieven een noodzakelijkheidsdebat te voeren in het licht van de strafmaatgerelateerde bepalingen in internationale samenwerkingsinstrumenten.

In tweede instantie werd nagegaan in welke mate minimale minimumstraffen de samenwerking kunnen ondersteunen. Na het wegvallen van de beperking ingeschreven in de achtste verklaring bij het Verdrag van Amsterdam leidt het geen twijfel dat de speelruimte van de EU ook minimale minimumstraffen omvat. Hoewel de Europese Commissie recent tot twee maal toe het onderspit moest delven, zit er zeker potentieel in minimale minimumstraffen, op voorwaarde dat de voorschriften betrekking hebben op de effectief op te leggen straf en dat het problematische karakter van de afwezigheid daarvan in het licht van de nu opgelegde straffen aan de hand van cijfermateriaal aangetoond kan worden. In het licht daarvan is het interessant dat de Europese Commissie in 2013 een studie bestelde over de minimumstraffen in de lidstaten, waarbij cijfermateriaal zal opgehaald worden in de EU-28 over de straffen die de afgelopen jaren opgelegd werden voor een beperkt aantal van de EU-kernmisdrijven. Het rapport wordt verwacht tegen eind 2014. Het daaropvolgende debat over de hoogte van de minimale minimumstraf moet gevoerd worden op basis van de vereisten opgenomen in de samenwerkingsinstrumenten en de vraag voor welke misdrijven het noodzake-

lijk gevonden wordt om de bruikbaarheid van welk samenwerkingsinstrument te vrijwaren.

In derde instantie werd nagegaan in welke mate maximale maximumstraffen de samenwerking kunnen ondersteunen. Niet alleen is de bevoegdheid van de EU om over te gaan tot maximumharmonisatie voor discussie vatbaar, de noodzakelijkheid ervan in het licht van samenwerkingsproblemen kan vooralsnog niet op overtuigende manier beargumenteerd worden. De beperkte draagwijdte die maximumharmonisatie kan hebben is niet voldoende om de aanpassingsproblematiek op een coherente manier aan te pakken. Om grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen te faciliteren is het wel belangrijk om verder initiatieven te ontwikkelen die de te volgen procedure concretiseren en de beschikbaarheid van de nodige informatie garanderen opdat erop kan worden toegezien dat de betrokkene geen ongewenst voordeel haalt uit de overdracht van de tenuitvoerlegging door bijvoorbeeld het niet in acht nemen van het verzwarend effect dat figuren als herhaling en samenloop kunnen hebben. Rechtsvergelijkend onderzoek naar de informatiebehoeften dringt zich op.

## 6. Bibliografie

Bantekas (2007). Some Theoretical Foundations of EU Criminal Law: An International Law and International Organisations Perspective. *European Journal of Law Reform*, Vol VIII, n°2, 343-357.

Belgisch Voorzitterschap (2001). Methode voor de harmonisatie van straffen – voorstel voor technische opties. [Doc 12998/01] Brussel 25 oktober 2001.

Borgers (2010). Functions and Aims of Harmonisation After the Lisbon Treaty. A European Perspective. in Fijnaut & Ouwerkerk. *The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Leiden: Koninklijke Brill (347-355).

Claïsse en Jamart (2003). L'Harmonisation des sanctions. In D. Flore et al *Actualités de droit penal européen*. Brussel: La Charte (59-81).

De Bondt (2013). Evidence based EU criminal policy making: In search of matching data. *European Journal on Criminal Policy and Research* (DOI: 10.1007/s10610-013-9209-3).

Deense Delegatie (2001). Deense visie met betrekking tot de ontwerp-vragenlijst over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen. [Doc 10853/01] Brussel 13 juli 2001.

Elholm (2009). Does EU Criminal Cooperation Necessarily Mean Increased Repression? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17, 191-226.

Europees Parlement (2012). Draft Report on the proposal for a directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. [Doc 2012/0193 COD] Brussel 18 December 2012.

Europees Parlement (2013). Draft Report on the proposal for a directive on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law. [Doc 2013/0023 COD] Brussel 6 juni 2013.

Europese Commissie (2004). Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie, [COM(2004)334 definitief], Brussel 30 april 2004.

Europese Commissie (2012). Voorstel voor een richtlijn over de strijd tegen fraude die een gevaar vormen voor de financiële belangen van de Unie. [COM(2012)363 final], Brussel 11 juli 2012.

Heger (2011). Influences of EU Law on National Criminal Law. *US-China Law Review*, 8, 263-271.

Herlin-Karnell (2009). Waiting for Lison... Constitutional Reflections on the Embryonic General Part of EU Criminal Law. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17, 227-242.

Lambert-Abdelgawad (2003). L'harmonisation des sanctions pénales en Europe: Étude comparée de faisabilité appliquée aux sanctions applicables, au prononcé des sanctions et aux mesures d'aménagement des peines privatives de liberté. In Delmas-Marty, Giudicelli-Delage en Lambert-Abdelgawad. *Collection de l'UMR de droit comparé de Paris*. Parijs: Société de Législation Comparé (179-194).

Miklau (2013). Approximation of Sanctions within the European Union. in Daems, Van Zyl Smit & Snacken. *European Penology?* Oxford: Hard Publishing (114-122).

Nuotio (2005). Harmonization of criminal sanctions in the European Union. In Husabo and Strandbakken. *Harmonisation of Criminal Law in Europe*. Antwerp: Intersentia.

Raad van de Europese Unie (2001), Conclusies van de 2350e zitting van de Raad inzake justitie, binnenlandse zaken en civiele bescherming, [Doc SN 9118/01 (Press 203)], Brussel 28 en 29 mei 2001.

Raad van de Europese Unie (2002). Conclusies van de 2423e zitting van de Raad inzake justitie, binnenlandse zaken en civiele bescherming, [Doc SN 7991/02 (Press 104)], Luxemburg 25 en 26 april 2002.



Spencer (2002). Why is harmonisation necessary? in Klip & Van der Wilt. *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (43-54).

van Zyl Smit & Ashworth (2004). Disproportional Sentences as Human Rights Violations. *Modern Law Review*, 67, 541-560.

van Zyl Smith (2001). Abolishing life imprisonment? *Punishment and Society*, 3(2), 299-306.

Vermeulen et al (2011) *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*. Antwerp: Maklu.

Vervaele (2004). Europeanisering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese Integratie. *Panopticon*, 3-25.

Vogel (2002). Why is harmonisation necessary? A Comment in Klip & Van der Wilt. *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts & Sciences (55-64).

Weyemberg (2005). The functions of approximation of penal legislation within the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12 (2), 149-172.

# **‘Publieke criminologie’ onder de loep: de rol van wetenschappelijk onderzoek in de ontwikkeling van het Belgische drugsbeleid (1996-2003)**

JULIE TIEBERGHIE

## **1. Inleiding**

Het wordt wel eens omschreven als een ‘duivels dilemma’ (Walgrave, 2009). Terend op de gedachte dat hun bevindingen niet of nauwelijks doorwerken in het (strafrechtelijk) beleid, kwamen volgende vragen aan de oppervlakte binnen het criminologisch onderzoeksdomein: dienen criminologen zich te mengen in het publieke en/of politieke debat of dient het zwaartepunt te liggen bij wetenschapsinterne vraagstukken? Hoewel de relatie tussen wetenschap en beleid vooral binnen politieke wetenschappen werd en wordt bestudeerd en getheoretiseerd, is de discussie onlangs ook onder andere wetenschappers, niet in het minst criminologen, ontketend. In het bijzonder haakt deze bijdrage aan bij de recente discussie omtrent ‘publieke criminologie’. Onder deze noemer wordt aandacht besteed aan de publieke rol van criminologen en aan de wijze waarop de kloof tussen de ‘academische’ criminologie en het publieke en politieke discours kan worden overbrugd (Loader & Sparks, 2010).

Verschillende elementen hebben dit debat over de invulling van ‘publieke’ criminologie op gang gebracht en onderbouwd. Ten eerste wordt de relatie tussen wetenschap en beleid binnen het criminologisch domein uitdrukkelijk gelinkt aan concepten zoals ‘newsmaking criminology’ (Barak, 2007) en ‘evidence-based’ beleidsvoering (Tonry, 2010; Tieberghien, 2012). ‘Newsmaking criminology’ legt de expliciete link tussen criminologie en de media, één van de niet-academische doelgroepen van criminologen. De inbreng van criminologen wordt opgevat als *“actively challenging silences, identifying omissions, and resurrecting the eliminated through participating in the making news stories about crime”* (Henry & Milovanovic, 1996, p.216). Kortom, het begrip verwijst naar de inspanningen en activiteiten van criminologen om de representatie van ‘criminologische’ thema’s (bv. beeldvorming en representatie van de ‘war on drugs’ of het fenomeen ‘gay bashing’) in de media te beïnvloeden of te vormen. Vier rollen worden hierbij onderscheiden: de criminoloog als ‘expert’ voor de pers, de criminoloog die zelf ‘misdaadverslaggeving’ verzorgt, de criminoloog als ‘rapporteur’ van eigen onderzoekswerk en de criminoloog die actie voert of tegen de beeldvorming in de media ingaat (Barak, 2007).

Volgens het ‘evidence-based’ principe moeten beleidsmakers bij het nemen van beslissingen over interventies binnen de domeinen onderwijs, criminaliteit en onveiligheid

en sociaal welzijn steeds systematisch, expliciet en oordeelkundig van de best beschikbare 'evidence' gebruik maken (Burssens, 2007; Devroe, 2010). Vanuit deze invalshoek wordt de relatie tussen wetenschap en beleid als eenduidig en rationeel gepercipieerd. Een kritische reflectie op het concept 'evidence-based' en een gedetailleerde beschrijving van de theoretische modellen die de relatie tussen wetenschappers en beleidsmakers trachten te vatten, worden hier niet opnieuw geschetst. Deze kan u nalezen in de vorige editie van de 'Update in de Criminologie' (Tieberghien, 2012).

Verder is deze bijzondere interesse in publieke criminologie sterk geïnspireerd door het debat omtrent 'publieke sociologie' (Burawoy, 2005). Uit de voortdurende discussies over het ontwikkelen van een publieke sociologie kan worden afgeleid dat de criminologie niet de enige discipline is die zich in toenemende mate bekommert om de rol van een wetenschapper in het bereiken van 'de samenleving' en 'de politiek'. Uitgaand van de idee dat sociologie als wetenschap zich steeds meer ingraaft in de 'academische' wereld, pleitte Burawoy (2005) voor meer initiatieven om sociologische kennis maatschappelijke betekenis te geven. Hij pleitte m.a.w. voor een veelzijdige sociologie, waarin verschillende functies ('publiek', 'professioneel', 'beleidsgericht' en 'kritisch') op elkaar betrokken zouden moeten worden. Engbersen (2008) vertaalde deze typologie naar de criminologische discussie. Twee dimensies staan hier centraal: de aard van de kennis die wordt geproduceerd (instrumentele kennis versus reflexieve kennis; in tegenstelling tot bij instrumentele kennis, staan bij reflexieve kennis wetenschappelijke en beleidstheorieën wél ter discussie) en het type publiek (academisch versus niet-academisch) dat wordt aangesproken (Engbersen, 2008). Een 'publieke criminologie' vertaalt de criminologische kennis naar de niet-academische wereld (o.a. het publiek, de politieke wereld,...) om een dialectische relatie te bewerkstelligen. Enerzijds tracht de criminoloog op die manier maatschappelijke discussies van een wetenschappelijke onderbouw te voorzien en anderzijds tracht de publieke criminoloog ook van de publieke debatten te leren om het eigen inzicht in maatschappelijke kwesties te verdiepen. Naast een *publieke criminologie* waarin de dialoog over publieke en morele vraagstukken met de samenleving centraal staat, onderscheidt Engbersen nog drie andere 'soorten' criminologie. Een *professionele criminologie* richt zich op een academisch publiek en focust op kennisverwerving binnen theoretische paradigma's, een *beleidsgerichte criminologie* besteedt aandacht aan 'beleids'problemen omdat beleidsmakers het belangrijkste publiek zijn en een *kritische criminologie* stelt dan weer uitgangspunten van de professionele criminologie in vraag. De vier soorten vervullen een eigen nuttige functie en het hoeft geen betoog dat deze onderverdeling in de realiteit niet zo rechtlijnig is: een criminoloog valt meestal niet onder één van deze types en kan tijdens zijn/haar carrière van 'kamp' veranderen (Niemeijer, 2009).

Desalniettemin biedt deze typologie een interessant uitgangspunt voor een discussie over publieke criminologie.

De discussie inzake 'publieke criminologie' richt zich op alle beleids- en publieke processen die criminologen al dan niet (kunnen/moeten) beïnvloeden. Criminologen verschillen sterk in hun opvattingen over de aard van deze 'publieke' rol: van een zo goed als volledige afwezigheid bij publieke debatten, over een pleidooi voor de aanname van een dubbele rol (participant in publieke en politieke debatten, én onafhankelijk wetenschapper) tot een louter publieke 'intellectueel' (Chancer & McLaughlin, 2007; Deflem, 2005). Dit blijkt o.a. uit de artikels die enkele jaren geleden hierover zijn verschenen in *Theoretical Criminology* (2007) en *Criminology and Public Policy* (2010). Één van de meest spraakmakende publicaties is echter deze van Loader & Sparks (2010). Zij ontwikkelden een subjectieve typologie inzake criminologische betrokkenheid met enerzijds drie '*cool types*' ('scientific expert', 'policy advisor' en 'observer-turned-player') en twee '*hot types*' ('social movement theorist/activist' en 'lonely prophet'). 'Cool types' hebben de finaliteit om het politieke klimaat af te koelen: de 'scientific expert' focust op het verwerven van kennis, de 'policy advisor' ziet het als zijn taak om het beleid gericht met wetenschappelijke kennis te informeren én de 'observed-turned-player' tracht het beleidsproces op een directe manier te beïnvloeden door 'de handen vuil te maken'. Daarnaast omschrijven Loader en Sparks twee rollen die het klimaat 'opwarmen' (*hot types*): enerzijds de 'social movement theorist/activist' die zich op het formuleren van een kritisch, alternatief discours richt en anderzijds de zogenaamde 'lonely prophet' die vooral geïnteresseerd is in en deelneemt aan de grote debatten over maatschappelijke transformaties. Daems (2011) duidt dit onderscheid aan met de termen: 'airco-criminologen' en 'pyro-criminologen'.

Los van deze waardevolle analytische reflectie(s) op het criminologische bedrijf in actie, wordt binnen het criminologisch onderzoeksdomein de complexe relatie tussen wetenschap en beleid zelden benaderd vanuit een diepgaande focus op de beleids- en publieke processen *as such* (Tonry, 2010; Wacquant, 2011). Of zoals Loader en Sparks (2010) argumenteren: "*studies of the recent political uses of knowledge are much needed in the field of crime and punishment and [...] acquiring a working understanding of the 'contexts of reception of criminological knowledge (and how they are structured and operate)' is essential to effectively gearing criminology and policy*" (p.12). Bovendien missen de meeste criminologische bijdrages enige reflectie op het feit dat wetenschappelijke kennis slechts één van de vele elementen in het besluitvormingsproces is. We laten echter niet na twee belangrijke uitzonderingen te vermelden. Vanuit een '*insiders' perspective*' (zij was geruime tijd beleidsadviseur van de gouverneur van Californië, Arnold Schwarzenegger) reflecteerde Petersilia (2008), voormalig president van de

*American Society of Criminology*, over haar ervaringen (als criminoloog) in het beleidsproces. Ook Stevens (2011) presenteerde a.h.v. een etnografische studie als Brits beleidsambtenaar een boeiende lezing over hoe criminologische kennis tot beleidsontwikkeling en -implementatie kan bijdragen. Dergelijke onderzoeken nuanceren het zwart-wit beeld van het gebruik van (criminologische) kennis in beleids- en publieke processen. Aandacht voor deze beleids- en publieke processen blijft echter een invalshoek die té zelden in criminologisch onderzoek wordt overwogen, wellicht mede door de (methodologische) complexiteit om de intersectie tussen wetenschap en beleid te bestuderen (Ritter & Lancaster, 2013). De fundamentele discussie inzake 'publieke criminologie' vergt nochtans een beter begrip van de complexiteit van beleids- en publieke processen waarin criminologen (al dan niet) een rol kunnen/moeten spelen.

## 2. Case: de ontwikkeling van het Belgisch drugsbeleid (1996-2003)

Aan de hand van een historische casestudie willen we onderzoeken en begrijpen welke (f)actoren tussen 1996 en 2003 in de ontwikkeling van het nationaal drugsbeleid een rol hebben gespeeld. Met (f)actoren wordt verwezen naar wetenschappelijke (criminologische) kennis, ideologie, media, etc. (Tieberghien & Decorte, 2013; Tieberghien, 2013).

De casestudie bekijkt drie speerpunten die heden ten dage (nog steeds) de fundamente van het Belgische drugsbeleid vormen: de Parlementaire Werkgroep Drugs (1996-1997), de Federale Beleidsnota Drugs (2001) en de drugswetwijziging (2003). De discussie inzake het drugsprobleem ontspon zich eerder laat in België. Begin jaren '90 werden een aantal Belgische (groot)steden geconfronteerd met een criminaliteitsstijging en, hoewel dit niet op concrete data of gegevens gebaseerd was, werden problematische druggebruikers hiervoor verantwoordelijk geacht. Het drugsthema kwam zodoende op de politieke agenda terecht. Een *Parlementaire Werkgroep Drugs* (1996-1997) werd in het leven geroepen om met behulp van diverse (inter)nationale experts een duidelijk en actueel beeld van de drugsproblematiek in België te schetsen en dien-aangaande concrete aanbevelingen te formuleren. Het duurde tot 2001 vooraleer de (weliswaar nieuw samengestelde) federale regering de principes en aanbevelingen van de Parlementaire Werkgroep Drugs verder uitwerkte. Met de '*Federale Beleidsnota Drugs*' (2001) werd de eerste nationale drugsstrategie voorgesteld. Één van de actiepunten in deze nota betrof het scheppen van een duidelijk kader inzake het cannabisbeleid. Dit element leidde in 2003 tot een *wijziging van de drugswetgeving*, en tot een de facto depenalisering van het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik.

Om inzicht te verwerven in de relatie tussen wetenschap en beleid zetten wij een onderzoek met drie kwalitatieve luiken op: (1) discoursanalyse van 164 beleidsdocumenten (o.a. regeringsnota's, parlementaire discussies,...) (2) discoursanalyse van 1.067 (Vlaamse en Waalse) krantenartikels en (3) diepte-interviews met 55 sleutelfiguren (parlementsleden, ministers, kabinetsmedewerkers, wetenschappers, journalisten, vertegenwoordigers van belangengroepen, enz.). Vanuit de discoursanalytische benadering van Fairclough (2003) wordt discours beschouwd als 'het gebruik van de taal als een vorm van sociale praktijk'. Discours is inherent aan elke sociale actie en interactie. Bijgevolg belichaamt discours, als het product van macht, wat wordt beschouwd als 'zinvol', als 'waar' of te hanteren 'autoriteit' (Burchell & Foucault, 1991; Fraser et al., 2004). De discoursanalyse richtte zich op de tekstuele elementen die wijzen op de (verschillen tussen) discoursen, hoe actoren en (wetenschappelijke) kennis in de tekst worden gepresenteerd, welke argumenten worden aangehaald en in welke mate én hoe deze beweringen met wetenschappelijke kennis worden onderbouwd. Een dergelijke systematische aanpak focust op de verschillende strategieën van de tekst, en relateren deze aan de sociale of politieke context (Hajer, 1995; Vianello, 2011). Wij zijn ons evenwel bewust van het feit dat discoursanalyse altijd een kwestie van interpretatie is (Davies et al., 2011; Tieberghien, 2011), meer nog omdat de betrouwbaarheid en validiteit geheel van de lezing van een particuliere onderzoeker afhankelijk zijn. Als derde luik omvat dit onderzoek de afname van interviews met relevante sleutelfiguren uit de diverse sectoren (o.a. beleid, wetenschap, media), om de bevindingen uit de discoursanalyse verder te nuanceren en aan te vullen.

Bij het ter perse gaan van deze bijdrage (januari 2014) is de fase van de interviews nog lopende. De resultaten die hieronder worden gepresenteerd, hebben bijgevolg vooral betrekking op de bevindingen uit de discoursanalyse van beleidsdocumenten en mediaberichtgeving (op enkele uitzonderingen na). Waar mogelijk zullen expliciete linken worden gelegd met het debat omtrent 'publieke criminologie' en de subjectieve typologie van Loader en Sparks (2010).

### 3. Resultaten van de discoursanalyse

#### 3.1. *Gebruik van wetenschappelijke kennis*

Op basis van de analyse kan worden gesteld dat wetenschappelijke kennis op zijn minst in het publieke en politieke discours aanwezig is. In het bijzonder speelt wetenschappelijke kennis vooral een rol in wetsontwerpen en -voorstellen en resoluties. Conservatieve academici, beleidsmakers en belangengroepen besteedden voornamelijk aandacht aan de gevaren van drugsgebruik door te wijzen op de relaties tussen drugsgebruik en psychische stoornissen, de 'stepping stone'-theorie of haar evenwicht-

tige versie, de 'gateway'-theorie (MacCoun & Reuter, 2001). Hetzelfde geldt voor de tegengestelde richting: gegevens werden aangegrepen om te pleiten voor een minder ernstige reactie op drugsgebruik, cannabisgebruik in het bijzonder (Van Bouchaute, 2005). Wetenschappelijke kennis komt in beide gevallen hoofdzakelijk neer op cijfergegevens zoals politiestatistieken, het aantal ziekenhuisopnames, prevalentiegegevens, etc. Niet-cijfermatige gegevens (bijvoorbeeld theoretische reflecties of kwalitatieve onderzoeksresultaten) zijn nauwelijks terug te vinden. Wetenschappelijke kennis wordt m.a.w. vooral op een technocratische, 'objectieve' manier gepresenteerd met een nadruk op een onevenredig groot aantal ernstige en chronische gevallen. Zoals ook door Hope en Walters (2008) omschreven, percipiëren beleidsmakers cijfergegevens vaak als de enige 'objectieve' databron voor het publiek of politieke debat. Voetnoten en bibliografische referenties zijn slechts in beperkte mate opgenomen. Bovendien wordt wetenschappelijke kennis meestal gepresenteerd zonder enige duiding van auteur of instituut: '*onderzoek laat zien...*', '*sommige auteurs vermelden...*', '*uit literatuur blijkt...*', etc. Indien toch verwijzingen worden toegevoegd, zijn deze vaak onvolledig (verkeerde volgorde, gebrekkige details,...) of gedateerd.

### 3.2. *Modaliteiten van kennisbenutting*

Als we ons richten op de discussies in de schoot van de regering en het parlement, blijkt wetenschappelijke kennis via diverse modaliteiten een belangrijk element in het beleidsproces te vormen. Allereerst stelden we het *conceptuele gebruik* van wetenschappelijke kennis vast. Het conceptuele model, ook wel het 'enlightenment'-model genoemd, gaat ervan uit dat informatie uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek beleidsmakers kan 'verlichten' en hun kennis van de beleidscontext en sociale problemen kan verbreden (Weiss, 1979). In onze case houdt deze vorm van kennisgebruik vooral verband met de bijdrage van wetenschappers in formele adviesorganen. Zo werden in het kader van de Parlementaire Werkgroep Drugs (PWG) in 1996-1997 verschillende (inter)nationale experts uitgenodigd om een stand van zaken omtrent het Belgische drugsbeleid te schetsen. Deze 'bottom-up' benadering bood parlementsleden een wetenschappelijke onderbouw en liet toe de standpunten van de experts tot bruikbare beleidsaanbevelingen uit te werken. Daarnaast werd, ter uitvoering van de Federale Beleidsnota Drugs (2001), op 21 juni 2002 een wetsontwerp ingediend met het oog op de formalisering van de 'de facto depenalisering' van het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik. Vergelijkbaar met de Parlementaire Werkgroep Drugs (PWG) werden diverse deskundigen (24) uitgenodigd om aan dit debat bij te dragen. In beide gevallen waren de deskundigen, voornamelijk wetenschappers of professionals (bv. politiefunctionarissen, hulpverleners, ...). Elk van deze experts heeft duidelijk tot het politieke discours bijgedragen door het aanreiken van begrippen en definities waarmee zinvol over het probleem in kwestie en een oplossing kon worden gedacht en beslist.

Met andere woorden, wetenschappelijke kennis heeft daadwerkelijk geleid tot de percolatie van nieuwe ideeën en concepten, en tot een substantiële wetenschappelijke onderbouw van het Belgische drugsbeleid. Het spreekt voor zich dat binnen deze structuren vooral wetenschappers die vinden dat onderzoek ten dienste van beleid én publiek mag staan, in hun nopjes zijn. Wanneer we teruggrijpen naar de subjectieve typologie van Loader en Sparks (2010), kunnen we stellen dat de betrokken wetenschappers zich in dit verband vooral een rol als 'scientific expert' of 'policy advisor' hebben aangemeten. Door het beleid gericht te informeren met wetenschappelijke kennis, slaagden zij erin het 'verhitte' debat (dat n.a.v. toenemende media- en politieke belangstelling was ontstaan) af te koelen. Terwijl 'scientific experts' zich beperkten tot het 'spuwen' van kennis in formele adviesorganen, lieten zogenaamde 'policy advisors' niet na om gerichte aanbevelingen te formuleren. Zij kozen - zo bleek uit enkele van onze interviews - ervoor om parlementsleden sporadisch over relevante vraagstukken te informeren en te adviseren (bv. in werkgroepen bij studiediensten van politieke partijen of in het kader van Parlementaire Vragen & Antwoorden).

Ten tweede vonden we ook een voorbeeld van *instrumentele kennisbenutting*. Volgens dit ideaaltypische, zuiver rationele model beïnvloedt onderzoek beleidsbeslissingen op een deterministische, mechanistische wijze (Brans e.a., 2004). Hoewel dit uitgangspunt meestal als 'common sense' wordt aanzien, komt een dergelijke vorm van kennisgebruik slechts in beperkte mate voor. In 2001 werden de aanbevelingen van de Parlementaire Werkgroep Drugs door de regering in de eerste nationale drugsstrategie vertaald. Deze Federale Beleidsnota Drugs is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel beschrijft de aanbevelingen van de Parlementaire Werkgroep Drugs, het tweede deel geeft de stand van zaken weer m.b.t. de realisaties van deze aanbevelingen en het laatste deel omvat de concrete actiepunten. Wanneer we dit document in detail analyseren, stellen we vast dat het tweede deel grotendeels de conclusies volgt van een evaluatieonderzoek, gefinancierd door de overheid (De Ruyver e.a., 2000). Heel wat bevindingen en uitspraken uit dit onderzoeksrapport werden integraal in de beleidsnota overgenomen (bv. verklaringen over het percentage problematisch gebruik en de mate van polydruggebruik onder de bevolking). Aangezien dit beleidsondersteunend evaluatieonderzoek écht richting gaf aan het Belgische drugsbeleid, en uiteindelijk leidde tot actie/implementatie, kunnen we dit als een voorbeeld van instrumenteel kennisgebruik zien. Ongetwijfeld is het gegeven dat één van de prominenten van dat evaluatieonderzoek de rol van 'observed turned player' aannam, van groot belang geweest. Als veiligheidsadviseur van eerste minister Dhr. Guy Verhofstadt (regering Verhofstadt I, 1999-2003), had deze wetenschapper de mogelijkheid om op een directe wijze aan het beleidsproces deel te nemen en het belang van een wetenschappelijke onderbouw te benadrukken.



Ten derde zijn parlementsleden en leden van de regering regelmatig selectief op zoek naar wetenschappelijke kennis om hun (eerder 'korte-termijn') belangen te behartigen. In deze gevallen wordt wetenschappelijke kennis gebruikt om *politiek-strategische redenen*: wetenschappelijke kennis wordt als munitie voor politieke partijen beschouwd. Zo wordt deze informatie gebruikt om de oppositie het zwijgen op te leggen of om eigen ideeën en uitgangspunten stevig te onderbouwen. Bijvoorbeeld, twee parlementsleden argumenteerden: *'Het is onze bedoeling om een coherent beleid uit te bouwen gebaseerd op objectief wetenschappelijk onderzoek, vrij van ideologieën [...] Bovendien wordt het argument dat cannabisgebruik leidt tot motivatieverlies niet ondersteund door wetenschappelijk onderzoek'*. Echter, eigen aan wetenschappelijk onderzoek, niet in het minst aan criminologisch onderzoek, is de pluraliteit aan invalshoeken (en bevindingen), wat wetenschap in een eerder zwakke positie t.a.v. het politieke gebeuren plaatst.

Ook zagen we een voorbeeld van (*politiek*) *symbolisch gebruik* van wetenschappelijke kennis in regeringsdebatten. Dit nuanceert meteen ook de reikwijdte van een wetenschapper in de hoedanigheid van 'observed turned player', zoals hierboven werd toegelicht. Één van de argumenten van het evaluatieonderzoek (De Ruyver e.a., 2000) was dat de vervolging van cannabisgebruik door de verschillende parketten een gebrek aan uniformiteit kende. Dit werd onder meer toegeschreven aan té vage begrippen als 'sociale overlast', 'problematisch gebruik' en 'hoeveelheid voor eigen gebruik'. De vaagheid van deze begrippen werd echter niet fundamenteel opgelost bij het ontwikkelen van de Federale Beleidsnota Drugs. De nieuwe noties waren opnieuw al te vatbaar voor allerlei interpretaties. Dit ligt in de lijn van het zogenaamd symbolisch kennisgebruik: de regering bracht bij de uitwerking van de eerste nationale drugstrategie de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek in rekening, terwijl het probleem niet ten gronde werd aangepakt.

Tot slot leverden ook de zogenaamde 'pyro-criminologen' (i.e. 'social movement theorist/activist' en 'lonely prophet') hun bijdrage aan het debat omtrent het Belgische drugsbeleid. Binnen het kader van de Parlementaire Werkgroep Drugs werden, na bijna 2 jaar van hoorzittingen met deskundigen en een aantal werkbezoeken, de adviezen en verklaringen van de diverse experts gebundeld in een verslag, om vervolgens door de leden van de PWG te worden bediscussieerd. Wanneer we ervan uitgaan dat 'kennisgebruik' inhoudt dat bepaalde namen en referenties werden opgenomen, dan bevat dit verslag wel degelijk de standpunten van de geraadpleegde deskundigen. Echter, wetenschappelijke bijdragen die kritischer van aard waren en een alternatief discours bepleitten, zoals bijvoorbeeld het niet-problematisch gebruik van drugs, werden niet opgenomen (onder meer omwille van de strikte interpretatie van de internationale conventies). Aangezien dit document echter het uitgangspunt voor de poli-

tieke discussie én de finale conclusies van de Parlementaire Werkgroep Drugs vormde, kunnen we stellen dat niet alle soorten (wetenschappelijke) kennis een evenwaardige kans kregen om te worden 'gebruikt'. Deze 'social movement theorists/activists' en 'lonely prophets' hebben wél bijgedragen tot een 'verhitting van het debat' door sporadische tussenkomsten in de media, wat indirect het politieke discours heeft beïnvloed.

### 3.3. 'Airport'-criminologen

Hoewel de samenleving de neiging heeft om een wetenschapper als een objectief, onpartijdig waarnemer te idealiseren, wordt wetenschappelijke kennis niet in een sociaal vacuüm vervaardigd of verspreid. Wetenschappelijke kennis wordt ook door waarden en ideologieën beïnvloed.

Uit de casestudie blijkt dat het aangewezen is om voorzichtig te zijn met betrekking tot de kennis die wetenschappers aan de beleidsdiscussies toevoegen. Sommige wetenschappers, die als deskundigen in het debat werden gehoord, verwaarloosden de belangrijkste principes van wetenschappelijke kennis door gebruik te maken van dubbelzinnige terminologieën (bijvoorbeeld vergelijkingen maken tussen cannabisgebruikers en hashishgebruikers), of door methodologische zuiverheid uit het oog te verliezen (bijvoorbeeld het verwaarlozen statistische significantie, het vergelijken van resultaten bekomen d.m.v. verschillende methodologieën,...). Een wetenschapper verklaarde: *'We stellen vast dat spijbelende jongeren twee keer zoveel illegale drugs gebruiken'*, terwijl de oorspronkelijke bron aangaf dat *'niet statistisch significante cijfers aantonen dat 28,5% van de spijbelende jongeren ooit cannabis heeft gebruikt'*. In een ander voorbeeld werden studies met een verschillende methodologie vergeleken. Zo vergeleek een wetenschapper een prevalentiestudie onder scholieren met een opinieonderzoek uitgevoerd door een Belgische krant. *'Deze cijfers zijn het resultaat van een methodologische aanpak die niet echt bevredigend is vanuit wetenschappelijk oogpunt maar ze tonen wel aan dat het gebruik van meerdere illegale drugs toegenomen is'*. Ook het 'goochelen' met onderzoeksresultaten, onder de vorm van het maken van foute interpretaties en/of veralgemeningen, merkten we hier en daar op. Een wetenschapper argumenteerde bijvoorbeeld: *'Enquêtes tonen aan dat 20% van de studenten tussen 12-18 jaar uit de Brusselse regio illegale drugs gebruiken. Als we ervan uitgaan dat de meeste gebruikers tussen 18-45 jaar oud zijn, dan kunnen we het percentage verdubbelen. Bijgevolg kunnen we concluderen dat minstens 40% van de bevolking in de Brusselse regio cannabis gebruiken'*. Uggen en Inderbitzin (2010) gebruiken in dit verband de term 'airport'-criminologen. Deze criminologen 'vliegen' als het ware rond in het politieke en publieke discours als adviseurs en/of deskundigen, zonder zich nog (langer) bewust te zijn van de wetenschappelijke principes/eigenheid die ze vertegenwoordigen.

### 3.4. *De rol van de media*

Drugsbeleid is één van de meest gepolariseerde onderwerpen binnen het publieke debat en de mediaberichtgeving heeft daarom vaak de neiging om een dramatische, emotionele toon aan te nemen (Goode and Ben-Yehuda, 1994; Lenton, 2007; Boyd & Carter, 2010). Hoewel de rol van de media in het sturen van het drugsdiscours algemeen wordt erkend, is er bitter weinig kennis over de specifieke rol van de media binnen de relatie tussen wetenschap en beleid (Weiss & Singer, 1988; Tieberghien, 2013).

Uit onze casestudie blijkt dat de media een niet te onderschatten rol spelen in de relatie tussen wetenschap en beleid. Ten eerste, zoals gesteld door Loader & Sparks (2010), doen de media vooral aan *“heating up’ the climate”*. Het mediadiscours heeft de inhoud van het debat inzake het Belgische drugsbeleid én het begrip van het debat door het publiek en de beleidsmakers sterk beïnvloed. De media simplificeerden de complexiteit van de hele discussie tot één element: het cannabisbeleid. Hoewel het debat inzake het Belgische drugsbeleid tal van zaken omvatte (bijvoorbeeld substitutiebehandelingen, hulpverlening, preventie,...), werden het publiek en de beleidsmakers) uitgenodigd om een keuze te maken tussen enerzijds *‘cannabis is onschadelijk (of althans minder schadelijk dan alcohol) en het moet gelegaliseerd worden’*, en anderzijds *‘cannabis is schadelijk voor de gezondheid en daarom moet dit verboden blijven’*. Dit uitgangspunt ‘triggerde’ heel wat parlementsleden om schriftelijke of mondelinge vragen te formuleren en de politieke agenda in de ene of de andere richting te sturen. Ook de publieke opinie bleef niet onberoerd: zowel voor- als tegenstanders kwamen de straat op.

Ten tweede, vormen de media een belangrijk kanaal waarlangs beleidsmakers wetenschappelijke inzichten vernemen. Krantenartikels presenteerden regelmatig politiestatistieken, prevalentiecijfers, internationale studies, etc. *‘Een Amerikaanse studie heeft aangetoond dat 10% van de experimenterende bevolking verslaafd raakt’ (14 mei 1998, Gazet van Antwerpen)*. Enkele (criminologische) experts werden frequent naar hun mening gevraagd terwijl anderen ook de gelegenheid namen om te rapporteren over hun eigen onderzoekswerk (*‘scientific experts’* en *‘policy advisors’*). De media vormden daarnaast een gegeerd kanaal voor *‘social movement theorists/activists’* en *‘lonely prophets’* om hun kritische, alternatieve discours, zij het onrechtstreeks, politieke ingang te laten vinden.

Echter, de media hebben een aantal specifieke nadelen: ze zijn onderhevig aan ideologie, sensatiezucht en commerciële of economische belangen (Coomber ea, 2000). Het doel van journalisten is het bekomen van een *‘goed verhaal’*. In een gepolitiseerd en

gemediatiseerd debat zoals dat over drugs is de mediaberichtgeving daarom vaak veel minder kritisch dan wetenschappers zouden willen.

Uit onze analyse bleek dat de presentatie in de media vaak inaccuraat en foutief was. Ten eerste laten kranten, net zoals beleidsdocumenten, vaak methodologische en contextuele informatie achterwege. Zeer algemene en vage bewoordingen krijgen de voorkeur: *'Een experimentele studie heeft aangetoond dat [...] Deze studies ook gericht op het [...]'* (26 maart 2001, *La Dernière Heure*).

Ook vonden we tal van voorbeelden waarbij de statistische gegevens op een verkeerde manier geduid werden. Sommige kranten spraken bijvoorbeeld over ooit-prevalenties, andere over jaar- of maandprevalenties. Door strategisch te kiezen voor het weergeven van ooit-prevalenties, trachtten de kranten een toename van het drugsprobleem te duiden. *'Jongeren flirten steeds meer met joints. Ongeveer 40% van de 17-18 jarigen heeft softdrugs gebruikt op een bepaald moment'* (12 maart 2002, *Le Soir*).

Kranten presenteren wetenschappelijke kennis bovendien vaak op een nogal simplistische en eenzijdige manier. Journalisten laten onderzoeksresultaten of deskundigen (bijvoorbeeld wetenschappers of professionals) die hun verhaal tegenspreken, veelal achterwege. Bijvoorbeeld: hoewel de 'stepping stone'-theorie in de wetenschappelijke literatuur niet langer houdbaar bleek omdat ze onvoldoende bevestiging vond in de empirie, bleek dit perspectief nog steeds zonder enig commentaar in het mediadiscours door te sijpelen. Bovendien liet de analyse ook duidelijk blijken dat welke wetenschappelijke kennis of deskundigen door de krant geciteerd worden, afhankelijk is van de regio (Vlaanderen versus Wallonië), en de politieke oriëntatie van de betrokken krant. Het Vlaamse mediadiscours was grotendeels gebaseerd op een bio-medische benadering die focuste op de relatie tussen cannabisgebruik en gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld kanker, of het risico op een hartaanval) terwijl het Waalse discours een meer genuanceerd maar kritisch perspectief onderschreef, grotendeels gericht op het benadrukken van de probleemloze aard van (cannabis)gebruik.

Beperkt dergelijke mediatisering de inbreng van (criminologische) expertise in het debat? Nee. Als een belangrijke bron van wetenschappelijke kennis, ondersteunde de media nadrukkelijk de 'enlightenment' functie van wetenschappelijke kennis t.a.v. de politieke besluitvorming door het verbreden en zelfs bepalen van referentiekaders. Zo werd het debat omtrent het Belgische drugsbeleid in november 1995 geïnitieerd toen Patrick Moriau, een Franstalig socialistisch parlementslid (PS), in de krant *Le Soir* aankondigde dat hij een wetsvoorstel met het oog op een legalisering van drugs zou indienen. Hoewel het wetsvoorstel er nooit kwam, bracht het de bal in politieke middens wel aan het rollen (bijvoorbeeld met de oprichting van de Parlementaire Werkgroep

Drugs in 1996). Daarnaast heeft de aanhoudende media-aandacht voor wetenschappelijke studies inzake THC-concentratie, toenemende prevalentiecijfers, gezondheidsrisico's van cannabisgebruik, ... ontegensprekelijk de sympathie van beleidsmakers voor het schadelijkheidsdiscours rond cannabis doen toenemen. Volgende illustratie dient om aan te tonen welke invalshoek toentertijd overheerste in de media: *'Cannabis is twee keer zo sterk als 10 jaar geleden' (2 maart 2001, Het Laatste Nieuws)*. Zelfs de selectie van deskundigen in het kader van de debatten inzake de wijziging van de drugswetgeving (2002-2003) werd hierdoor beïnvloed: medici en psychiaters werden meer dan ooit als dé experts ter zake gezien. Kortom, de media hebben in zekere mate bijgedragen tot het onderuithalen van het argument van de voorstanders van een liberaler drugbeleid, namelijk dat cannabis niet schadelijk is.

Echter, het spreekt ook voor zich dat foutieve, onnauwkeurige en ideologisch gekleurde mediaberichtgeving de deur openzette voor een *politieke, selectieve benutting van wetenschappelijke kennis*. Bijvoorbeeld, een parlementslid van de Franstalige Christen Democraten (PSC) argumenteert in het Parlement dat er een verband bestaat tussen zelfmoord en drugsgebruik, terwijl het wetenschappelijk onderzoek, zoals gepresenteerd door de media, vermeldt dat 34% van de jongeren denken aan zelfmoord (zonder directe link met drugsgebruik). *'25% van de jongeren worden drugsgebruikers. [...] Uit een enquête blijkt dat 34% van de jongeren denkt aan zelfmoord. De zwakste groepen moeten worden beschermd: jongeren (onder de 12) mogen geen drugsgebruikers worden. Drugsgebruik kan leiden tot het plegen van zelfmoord.'* (Interventie van MP PSC, de Franstalige christendemocraten).

Last but not least, media-aandacht voor wetenschappelijke kennis betekent niet noodzakelijk dat deze kennis in de politieke besluitvorming een betekenisvolle rol speelt. Bijvoorbeeld, het evaluatieonderzoek uitgevoerd door prof. dr. De Ruyver en prof. dr. Casselman (2000) en gefinancierd door de federale overheid, gaf werkelijk richting aan de ontwikkeling van het drugsbeleid in België (wat hierboven als een voorbeeld van 'instrumentele' kennisbenutting werd opgevat), maar werd helemaal niet frequent of uitgebreid door de media behandeld. Dat is in zekere zin logisch, aangezien een 'observed turned player', omwille van zijn directe invloeden, niet genoodzaakt is om via dit kanaal te ageren.

#### 4. Conclusie

De relatie tussen wetenschappers en beleid blijft voor veel wetenschappers een controversieel thema (Tieberghien, 2012). Sommigen zijn ervan overtuigd dat wetenschappelijk onderzoek een onafhankelijk en onbelemmerd karakter dient te behouden in plaats van te worden 'beperkt' door de eisen van o.a. beleidsmakers, de publieke

opinie, etc. (Carden, 2004; Deflem, 2005). Echter, het produceren van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van beleidsmakers en dus de samenleving, is een net zo legitiem argument (Smith, 2010). Dit sluit naadloos aan bij de huidige discussie omtrent 'publieke criminologie'. In plaats van het ontwikkelen van een subjectieve typologie of het weergeven van kritische analytische reflecties op de criminologische betrokkenheid in het politieke of publieke bedrijf, kozen wij voor een gedetailleerde analyse van de kruisbestuiving tussen wetenschap en beleid (i.e. consumptie van (criminologische) kennis) met voldoende aandacht voor machtsverhoudingen en andere beïnvloedende factoren.

Het is duidelijk dat criminologische kennis, als product van de academische wereld, ook beleids- en publieke processen doorkruist. Dat dit mogelijkheden biedt om deze processen te beïnvloeden, behoeft geen nadere toelichting. Zoals blijkt uit de resultaten werd een relatief sterke invloed van wetenschappelijke kennis vastgesteld, en dit door middel van diverse modaliteiten (i.e. conceptueel, instrumenteel, politiek/symbolisch,...). Echter, enig realisme is op zijn plaats. Wetenschappelijke kennis is slechts één van de informatiebronnen die beleidsmakers en het publiek beïnvloeden. Zij opereren immers binnen een context die niet alleen door instrumentele rationaliteit, maar ook door emoties, waarden en politieke visies wordt bepaald. Binnen dit kader kunnen we de frustratie van veel wetenschappers met betrekking tot de irrationele aspecten van beleidsvorming zeker en vast begrijpen.

De media spelen ook een cruciale rol in het verhaal. Het is niet zo dat een sterke mediatisering weinig ruimte laat voor de inbreng van (criminologische) wetenschappelijke kennis. Integendeel, dit medium biedt veel uitdagingen voor en kansen aan onderzoekers die het besluitvormingsproces willen beïnvloeden. Enerzijds vormen de media een kanaal om wetenschappelijke kennis bij beleidsmakers ingang te doen vinden. Wetenschappers lijken er in de eerste plaats alle baat bij te hebben om hun bevindingen helder aan de media en het grote publiek te rapporteren. Anderzijds, in zwaar gepolitiseerde en gemediatiseerde domeinen, lijkt het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en beleid veel delicaat. Wetenschappers behouden natuurlijk de laatste maar cruciale verantwoordelijkheid bij de beslissing of de media de meest geschikte bemiddelaar is in het verspreiden van wetenschappelijke kennis, rekening houdend met het gegeven dat het meeste onderzoek er niet in slaagt om ver buiten het wetenschappelijke publicatiedomein te reiken (Ritter, 2009).

Uit onze casestudie blijkt verder dat de complexiteit van de relatie tussen wetenschap en beleid niet uitsluitend aan beleidsmakers en media toe te schrijven valt. De meeste criminologische problemen *as such* zijn politiek omstreden en dit maakt dergelijke (wetenschappelijke) kennis extra gevoelig voor politiek gebruik (zie bv. ook Walters,

2003). Eigen aan criminologische kennis is bovendien haar interdisciplinariteit. Hoewel een brede waaier van perspectieven vertegenwoordigd is, leven criminologen vaak op gespannen voet omdat zij niet noodzakelijk een gemeenschappelijke taal of theoretisch perspectief delen. Sommige criminologen achten het belangrijk om nieuwe maatschappelijke problemen in kaart te brengen en oplossingen aan te dragen, terwijl andere criminologen bijvoorbeeld eerder de focus leggen op theorievorming (Niemeijer, 2009). Ondanks het feit dat deze pluraliteit het vakgebied ongelofelijk intrigerend maakt, oogt criminologische kennis net daarom vaak tegenstrijdig en/of zwak (bijvoorbeeld wanneer duidelijke conclusies ontbreken of oplossingen inherent complex zijn). Dit geeft de criminologie het cachet van een 'septische wetenschap', wat in een wereld van politiek 'enthousiasme' handig blijkt (Rock, 2010). Bovendien toonde de analyse aan dat wetenschappelijke (criminologische) kennis soms door de wetenschappers zélf foutief wordt voorgesteld (bijvoorbeeld dubbelzinnige terminologieën, gebrek aan methodologische zuiverheid,...). Als zogenaamde 'airport'-criminologen (...) zich in deze 'dubbele' rol verliezen, corrumperen zij zowel het beleidsproces als de wetenschappelijke activiteiten. Wetenschappers, niet in het minst criminologen, dienen zich steeds duidelijk in hun aangenomen rol te positioneren.

Het beïnvloeden van het beleids- en publieke proces is voor een academicus niet onmogelijk maar allerm minst eenvoudig, afhankelijk van de vooropgestelde finaliteit (conceptueel, instrumenteel). Dit argument wakkert de discussie omtrent 'publieke criminologie' nog meer aan: is het als criminoloog onze plicht om een dergelijke rol aan te nemen? Het is mijn overtuiging dat sociale wetenschappers de verantwoordelijkheid hebben om wetenschappelijke vraagstukken ook buiten de academische wereld, de zogeheten 'ivoren toren', te bediscussiëren. Een 'publieke' rol laat toe om discussie én reflectie bij het brede publiek en onder beleidsmakers te stimuleren, hetzij als 'blusser' van de vuurhaarden of als 'verhitter' van het klimaat. Elke rol, 'scientific expert', 'policy advisor', 'observer-turned-player', 'social movement theorist/activist' of 'lonely prophet', heeft vanuit een eigen perspectief een belangrijke functie om het politieke bedrijf te activeren. Het is geenszins onze bedoeling om bepaalde auteurs of werken in een vak te plaatsen (of te dwingen). Enerzijds is het typologische onderscheid in de empirische werkelijkheid immers niet zo strikt af te bakenen, en anderzijds verdient deze typologie een betere contextualisering. Zo kan een 'policy advisor' of een 'observed-turned-player' zich, respectievelijk indirect en direct, op het politieke debat oriënteren, maar of hij/zij daar werkelijk in slaagt, is afhankelijk van de eigenheden van de academische, politieke en journalistieke wereld. Of zoals Wacquant (2011) zich terecht afvraagt: *"What organizational and personal forces determine a researcher to take up this or that strategy, and with what cognitive and practical consequences? And what of formative factors operating on the side of consumption through the anticipation of differential rewards and internalized censorship?"* (pp. 444) Bijvoorbeeld: deelne-

mers aan de besluitvorming lopen in en uit, en voorkeuren (voor een bepaalde beleidsrichting maar ook voor wetenschappers) kunnen veranderen naar aanleiding van genomen beslissingen of een tijdsperiode (o.a. verkiezingen); journalisten, dikwijls onder tijds- en redactionele druk, spelen in op de actualiteit/sensatie van de dag; en wetenschappers zijn o.a. onderhevig aan interne factoren zoals de publicatiedruk.

Het is daarom belangrijk om m.b.t. de bijdrage van de wetenschappelijke kennis in het beleidsproces realistische verwachtingen te hebben. Wetenschappelijke kennis is niet de enige factor, er liggen ook andere krachtige elementen op de tafel, zoals politieke belangen, verkiezingen, publieke opinie, internationale druk, ... Een beslissing over welke politieke richting wel of niet moet worden nagestreefd, is niet alleen een wetenschappelijk oordeel. Wetenschappelijke kennis is bedoeld om het beleid te informeren, niet om het te maken. Kortom, wetenschappers (en criminologen in het bijzonder) hebben in de complexe besluitvormingsprocessen een rol te spelen, maar ze moeten zich over de centraliteit van deze rol geen illusies maken.

## 5. Bibliografie

Barak, G. (2007). Doing newsmaking criminology from within the academ. *Theoretical Criminology*, 11(2), 191-207.

Boyd, S., & Carter, C. (2010). Methamphetamine discourse: Media, law, and policy. *Canadian Journal of Communication*, 35(2), 219-237.

Brans, M., Jacobs, D., Martinello, M., Rea, A., Swyngedouw, M., Adam, I., Van Der Straeten, T. (2004). *Recherche et Politiques Publiques: le cas de l'immigration en Belgique - Onderzoek en beleid: de gevalstudie van immigratie in België*. Gent: Academia Press.

Burawoy, M. (2005). For Public Sociology. *American Sociological Review*, 70(1), 4-28.

Burchell, G., & Foucault, M. (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.

Burssens, D. (2007). Hoe evident is evidencebased beleid? *Alert*, 33(3), 51-63.

Carden, F. (2004). Issues in assessing the policy influence of research. *International Social Science Journal*, 56(179), 135-151.

Chancer, L., & McLaughlin, E. (2007). Public criminologies: Diverse perspectives on academia and policy. *Theoretical Criminology*, 11(2), 155-173.



Coomber, R., Morris, C., & Dunn, L. (2000). How the media do drugs: quality control and the reporting of drug issues in the UK print media. *International Journal of Drug Policy*, 11, 217–225.

Daems, T. (2011). Public Criminology? *Panopticon*, 32(2), 105-111.

Davies, P., Francis, P., & Jupp, V. (2011). *Doing criminological research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Deflem, M. (2005). Public Sociology, Hot Dogs, Apple Pie, and Chevrolet. *The Journal of Public and Professional Sociology*, 1(1), (<http://digitalcommons.kennesaw.edu/jpps/vol1/iss1/4/>).

De Ruyver, B., Casselman, J., Meuwissen, K., Bullens, F., & Van Impe, K. (2000). *Het Belgisch drugbeleid anno 2000: een stand van zaken drie jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs*. Gent: Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk beleid en Internationale criminaliteit.

Devroe, E. (2010). Wetenschap voor beleid of beleid voor wetenschap? Een analyse van 15 jaar politie en justitie onderzoek in België *Panopticon*, 31(3), 11-39.

Engbergesen, G. B. M. (2008). Criminologie in meervoud. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(3), 264-272.

Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. New York: Taylor and Francis Group.

Fraser, S., Hopwood, M., Treloar, C., & Brener, L. (2004). Needle fictions: medical constructions of needle fixation and the injecting drug user. *Addiction Research & Theory*, 12(1), 67-76.

Goode, E., & Ben-Yehuda, N. (1994). *Moral Panics. The social construction of deviance*. Cambridge: Blackwell publishers.

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

Henry, S., & Milovanovic, D. (1996). *Constitutive criminology. Beyond Post-modernism*. London: Sage Publications.

Hope, T., & Walters, R. (2008). *Critical Thinking About the Uses of Research. Evidence Based Research*. London: Centre For Crime and Justice Studies.

Lenton, S. (2007). *Beyond modelling and evidence: bridging the gap between drug policy research and drug policy practice*. Paper presented at the 1<sup>st</sup> International Society for the Study of Drug Policy, March 22-23<sup>rd</sup>, Oslo.

Loader, I., & Sparks, R. (2010). *Public criminology?*. New York: Routledge.

Niemeijer, B. (2009). De ontwikkeling van criminologisch onderzoek voor beleid en praktijk'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(2), 154-174

Maccoun, R. J., & Reuter, P. (2001). *Drug war heresies : learning from other vices, times, and places* Cambridge: Cambridge University Press.

Petersilia, J. (2008). Influencing Public Policy: An Embedded Criminologist Reflects on California Prison Reform. *Journal of Experimental Criminology*, 4(4), 335-356.

Ritter, A. (2009). How do drug policy makers access research evidence? *International Journal of Drug Policy*, 20(1), 70-75.

Ritter, A., & Lancaster, K. (2013). Measuring research influence on drug policy: A case example of two epidemiological monitoring systems. *International Journal of Drug Policy*, 24(1), 30-37.

Rock, P. (2010). Comment on "Public Criminologies". *Criminology & Public Policy*, 9(4), 751-767.

Smith, K. (2010). Research, policy and funding - academic treadmills and the squeeze on intellectual spaces. *British Journal of Sociology*, 61(1), 176-195.

Stevens, A. (2011). *Drugs Crime and Public Health: The Political Economy of Drug Policy* London. Routledge.

Tieberghien, J. (2011). *Methods matter. Reflections on the study of the research-policy nexus in the Belgian cannabis law reform*. Paper presented at the Conference of the European Society of Social Drug Research, September 22-24<sup>th</sup>, Aarhus.

Tieberghien, J. (2012). Beleidsmakers komen van Venus, wetenschappers van Mars? Een kritische blik op een complexe relatie tussen drugsbeleid en wetenschappelijk onderzoek. In G. Vermeulen & L. Pauwels (Eds.), *Update in de criminologie VI : actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (pp. 240-256). Antwerpen: Maklu.

Tieberghien, J. & Decorte, T. (2013). Understanding the science-policy nexus in Belgium: an analysis of the drug policy debate (1996–2003). *Drugs: Education Prevention and Policy*, 20(3), 241-248.

Tieberghien, J. (2014). The role of the media in the science-policy nexus: some critical reflections based on an analysis of the Belgian drug policy debate (1996-2003). *International Journal of Drug Policy*, (in press).

Tonry, M. (2010). "Public criminology" and evidence-based policy. *Criminology & Public Policy*, 9(4), 783-797.

Uggen, C., & Inderbitzin, M. (2010). "Public Criminologies". *Criminology & Public Policy*, 9(4), 725-750.

Van Bouchaute, J. (2005). Ten geleide. Noodzaakt recent wetenschappelijk onderzoek een bijsturing van het (gezondheids)beleid omtrent cannabis? *Tijdschrift voor Geneeskunde*, 61(9), 675-677.

Vianello, C. (2011). Injecting new highs into public policy : analysis of the changing problematisations of drug policy reform: the case of safe injection facilities and the decriminalisation of cannabis. Auckland: University of Auckland.

Wacquant, L. (2011). From 'Public criminology' to the reflexive sociology of criminological production and consumption. *British Journal of Criminology*, 51(2), 438-448.

Walgrave, L. (2009). Criminologie en strafrechtelijk beleid. In W. Bruggeman, E. De Wree, J. Goethals, P. Ponsaers, P. Van Calster, T. Vander Beken & G. Vermeulen (Eds.), *Van Pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon* (pp. 509-539). Antwerpen: Maklu.

Walters, R. (2003). *Deviant Knowledge. Criminology, politics and policy*. Devon: Willan Publishing.

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

Weiss, C., & Singer, E. (1988). *Reporting of social science in the national media*. New York: Russell Sage Publications.

## Cannabisbevoorrading bij jongeren: een sociale netwerkanalyse van ‘social supply’

MARIEKE VLAEMYNCK

*“Cannabis: it’s a social thing!”* concludeerden Coomber & Turnbull (2007) in hun onderzoek naar cannabisgebruik bij jongeren. In de jaren ’90 van vorige eeuw stelden een reeks Britse studies naar cannabismarkten vast dat cannabistransacties “iets sociaals” waren (Coomber & Turnbull, 2007; Harrison, Erickson, Korf, Brochu, & Benschop, 2007; Hough et al., 2003; Parker, 2000; Werse, 2008). De daaropvolgende jaren hebben onderzoekers het belang en de complexiteit van cannabisbevoorrading erkend, en steeg het aantal studies gestaag. Om dit vage sociale aspect te benoemen werd in de jaren 2000 het concept *social supply* (verder sociale bevoorrading) ontwikkeld.

Het idee van sociale bevoorrading lijkt lijnrecht te staan tegenover de meer populaire visie van één drugsmarkt, die sterk hiërarchisch georganiseerd is en een commerciële finaliteit heeft. Onderzoek naar de horizontale complexiteit van drugsmarkten suggereert niet alleen dat er *verschillende* drugsmarkten zijn, maar ook dat binnen deze drugsmarkten uiteenlopende types van *dealers* of *suppliers* opereren. Doorheen de jaren werden, vooral binnen onderzoek naar cannabismarkten, verschillende typologieën ontwikkeld om deze complexiteit te vatten. Zo werden *dealers* van op het laagste niveau beschreven als *not real dealers*, *user-dealers* en recent ook als sociale bevoorraders of *social suppliers*.

Hoewel empirisch onderzoek wijst op deze meer *sociale* vorm van dealen, blijft tot op heden het concept sociale bevoorrading een vaag en onduidelijk begrip. Huidig onderzoek focust zich dan ook vooral op het vaststellen van verschillende vormen van sociale bevoorrading en het afbakenen van de grenzen met ‘commerciële’ bevoorrading. Om het sociale karakter van deze transactie diepgaand te bestuderen ontbreekt echter een genuanceerde definitie van het concept *sociaal*. Netwerkonderzoek laat toe om het sociale karakter van een relatie te kaderen in een bredere relationele context bestaande uit gebruikers, verschillende types *suppliers* en niet-gebruikers.

Het doel van deze bijdrage is om de krijtlijnen van het huidige debat te schetsen. We behandelen daarbij volgende vraag: “Hoe wordt sociale bevoorrading afgebakend?”. Om deze vraag te beantwoorden bespreken we zowel de definitie op basis van empirische bevindingen als mogelijke theoretische verklaringen voor dit concept. Vervolgens plaatsen we dit concept in een relationele context. Daarbij gaan we eerst in op hoe een genetwerkte cannabismarkt eruit ziet, om daarna te focussen op een aantal belangrijke actoren. Tot slot ontwikkelen we een netwerkdefinitie van sociale bevoorrading.

## 1. Sociale bevoorrading: sociaal versus commercieel, vrienden versus vreemden

Sociale bevoorrading van cannabis verwijst naar de wijze waarop de einddistributie van dit roesmiddel plaatsvindt. Geïntregerd door een sterke stijging in prevalentie van cannabisgebruik en gebruik van *dance drugs* in de jaren '90, focusten vooral Britse onderzoekers op deze eindschakel in de verdeling van cannabis: het moment waarop de gebruiker cannabis van iemand verkrijgt (Coomber & Turnbull, 2007; Harrison, et al., 2007; Hough, et al., 2003; Parker, 2000; Werse, 2008). Deze "eindtransactie" werd door respondenten in zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek stevast omschreven binnen een sociale context. Meer nog, Coomber & Turnbull (2007) argumenteren dat deze vorm van bevoorrading zich binnen vriendschapsnetwerken afspeelde die slechts weinig of geen contact met de bredere drugsmarkt hadden. Er is nog geen onderzoek dat hier verder op ingaat. Hoewel drugsmarktonderzoekers het eens zijn dat cannabisbevoorrading tot op zekere hoogte een sociaal aspect omvat, blijft er veel onduidelijkheid over de conceptualisering van "sociale bevoorrading". Het debat is tweeledig en focust zich enerzijds op het al dan niet *commerciële* karakter van de transactie en anderzijds op de *sociale* relatie tussen gebruiker en bevoorraden.

Een transactie betreft steeds de uitwisseling van een goed, in dit geval cannabis. De *motivatie* van deze transactie kan afgezet worden op een continuüm gaande van een niet-commerciële motivatie tot een louter commerciële motivatie, met daartussen een brede variatie aan mengvormen. Aangezien sociale bevoorrading "sociaal" is, lijkt het logisch dat dit enkel slaat op transacties die "niet-commercieel" zijn. De vraag rijst echter wat "niet-commercieel" betekent. Wat met personen die cannabis ruilen voor een ander object of wel geld vragen maar dit geld enkel gebruiken om de kosten van het kweken te dekken? Wat met personen die een gunst in de plaats vragen? Wat met mensen die cannabis voorzien om hun status of positie in de groep te verstevigen? Sommige onderzoekers hanteren een strikte definitie en spreken enkel over *social supply* indien cannabis wordt gedeeld, zonder dat er iets in ruil wordt gegeven (Hough, et al., 2003). Anderen maken het onderscheid tussen "niet-commercieel" en "niet voor winst" (bv. Harrison, et al., 2007; Parker, 2000; Potter, 2009). In dit laatste geval kan er wel een zekere geldelijke transactie plaatsvinden, maar is winstbejag niet de onderliggende motivatie. Sociale bevoorrading is dan *een vorm van bevoorrading waarbij de transactie ook zou plaatsvinden als er geen winst zou gemaakt worden, maar waar winst kan gemaakt worden als de optie er is* (Potter, 2009, p. 63, eigen vertaling). Een derde standpunt bestudeert de minimale voorwaarde om van een commerciële relatie te kunnen spreken (Coomber & Moyle, 2013). Sociale bevoorrading wordt in dat geval uitgebreid tot *minimal commercial supply*. Op deze manier gedefinieerd, omvat dit type bevoorrading ook het vragen van een vergoeding voor het dekken van de kosten van

het kweken en/of voor het financieren van de hedonistische levensstijl van de cannabisbevoorrader.

Een tweede aspect betreft de aanwezigheid van een *sociale* relatie tussen gebruiker en bevoorrader. Wat dit sociale aspect inhoudt, blijft echter onduidelijk. Eén optie is om alle “niet-vreemden” mee in beschouwing te nemen (Hough, et al., 2003). Deze optie brengt echter weinig duidelijkheid aangezien ze verwijst naar iedereen, reële en virtuele contacten, die de gebruiker of bevoorrader bij naam kent. Kwalitatief onderzoek suggereert echter dat de relatie tussen gebruiker en bevoorrader ook bestaat buiten de cannabistransactie om. Respondenten beschrijven elkaar daarbij in termen van “familie”, “vrienden” en “vrienden van vrienden”. Potter (2009) merkt daarbij op dat puur op basis van dit sociale aspect, sociale bevoorrading niet als apart type van transactie kan worden beschouwd. Dit is namelijk het onderscheid tussen een ‘open’ en ‘gesloten’ drugsmarkt. Tot slot, wijzen sommige auteurs expliciet op het belang van bredere sociale netwerken bij het bestuderen van de relatie tussen deze twee personen (Coomber & Turnbull, 2007). Tot op heden werd dit laatste perspectief nog niet verder uitgewerkt.

Bovenstaande bedenkingen geven mee vorm aan het debat over verschillende types van bevoorraders en hoe deze verder in kaart kunnen worden gebracht. Sociale bevoorrading wordt daarbij beschouwd als een kenmerk van een bevoorrader, hij of zij is namelijk in zekere mate “niet-vreemd” voor de gebruiker en heeft in zekere mate een “niet-commerciële” motivatie. Zoals aangegeven, blijven veel zaken nog onduidelijk en onvolledig. Doorheen de jaren zijn verschillende visies ontwikkeld. Eén piste bestaat erin om sociale bevoorrading als een relatie te gaan bekijken, in plaats van een persoonlijk kenmerk. Deze relatie vormt het startpunt voor verdere operationalisering van het concept. Alvorens hier op in te gaan, evalueren onderstaande paragrafen het theoretisch kader waarop de verschillende visies op de einddistributie van een roesmiddel zijn gebaseerd. Een reflectie op het “waarom” respondenten over sociale bevoorrading spreken, bepaalt namelijk mee in welke mate we dit concept in relationele termen kunnen afbakenen.

## 2. Waarom sociale bevoorrading?

Onderzoekers formuleren drie invalshoeken om bovenstaande empirische bevindingen theoretisch te kaderen (bv. Potter, 2009; Sandberg, 2012; Shiner & Newburn, 1997). De centrale vraag is dan “Waarom beschrijft een persoon een andere of zichzelf als “sociale” bevoorrader?”. Sociale bevoorrading wordt daarbij omschreven binnen subculturele perspectieven, binnen een breder normaliseringsproces van cannabisgebruik en tot slot als een neutraliseringstechniek.

## 2.1. *Sociale bevoorrading als deel van een 'subcultuur'*

Een traditionele invulling van subculturele theorie zoals ze populair is geworden in de jaren '70, stelt dat individueel gedrag vooral via de betrokkenheid in een afgebakende groep met een positieve houding ten aanzien van roesmiddelengebruik wordt beïnvloed. Een groep met een negatieve houding ten aanzien van roesmiddelengebruik zal individueel gebruik ontmoedigen. Deze houding is het resultaat van een socialiseringsproces van individuen in specifieke groepen dat leidt tot een transformatie van identiteit, waarden en gedrag in de ene of andere richting (Becker, 1963; Gourley, 2004).

Het werk van Becker (1963) en Zinberg (1983) is zeer relevant voor de omschrijving van traditionele subculturen bij roesmiddelengebruikers. Becker (1963) onderzocht hij hoe mensen cannabisgebruikers werden op een zodanige wijze dat ze met plezier cannabis bleven gebruiken. Drie zaken bleken van belang: een individu moet de technieken leren om cannabis te gebruiken, de effecten van het gebruik leren herkennen en tot slot moet men leren om van die effecten te genieten. Sleutel tot dit proces is de subculturele groep die logistieke en normatieve ondersteuning biedt voor de beginnende gebruiker. Beckers' leerbenadering wordt ook door Zinberg (1983) gevolgd wanneer hij het belang van zowel de persoonlijke als de sociale factoren in de ontwikkeling van een regelmatig patroon van gebruik benadrukt. Zowel Becker als Zinberg erkennen het bestaan van verschillende types van gebruikers (Decorte, 2001). Gedurende de jaren '60 werd gebruik altijd met misbruik gelijkgesteld en focuste wetenschappelijk onderzoek zich vooral op de farmacologische eigenschappen van een middel. Beide auteurs beschrijven een ander gebruikspatroon, namelijk dat van recreatief gebruik. Sinds de jaren '70 vermelden verschillende studies dit patroon en bestuderen ze de motieven en kenmerken van personen die in staat waren om te stoppen met het gebruik van een bepaald roesmiddel op een relatief autonome manier. Naast de farmacologische eigenschappen van een roesmiddel bleken ook de set (houding en persoonlijkheid van de gebruiker) en de setting (sociale en fysieke omgeving waar het gebruik plaatsvindt) een belangrijke rol te spelen. De complexe interactie tussen drug - set - setting beïnvloedt niet alleen wie waarschijnlijk een gebruiker zal worden, maar ook hoe deze persoon het gebruik zal ervaren.

Subculturele benaderingen zijn doorheen de jaren sterk bekritiseerd. Cullen (2010) vat deze kritieken samen in drie punten. Ten eerste, gaan deze benaderingen uit van een homogene groep en schenken daardoor geen aandacht aan de complexiteit van adolescentie sociale netwerken (Cotterell, 2007; Michell & Amos, 1997). Een tweede kritiek argumenteert dat subculturele benaderingen passiviteit van adolescenten veronderstelt, en dus de autonomie van een individu negeert (Coggan & Mckellar, 1994).

Tot slot suggereren sommige studies dat deze benaderingen de inherente plezierbeleving van het nemen van het roesmiddel of het stellen van risicogedrag onvoldoende benadrukken (Measham, 2002). Deze kritieken kaderen in een veranderde visie op de sociale context waarin een adolescent opgroeit. Onderzoekers stellen vast dat deze op een zodanige wijze is veranderd dat het leven niet langer voorspelbaar is maar eerder het gevolg van een individuele keuze (Cotterell, 2007). Studies naar jeugdculturen proberen om het versnipperde karakter van deze cultuur te begrijpen door individualisering te benadrukken (bv. Measham, 2002). We gaan hier later verder op in.

Sandberg (2012a) argumenteert echter dat dit niet betekent dat het subculturele perspectief zijn waarde heeft verloren. Hij suggereert om niet vanuit de traditionele definitie te vertrekken, waarbij een subcultuur verwijst naar een afgebakende groep mensen, maar om vanuit een sociaal-cultureel perspectief te redeneren. Op deze manier komt hij tot een definitie van subculturen zonder de nood aan de veronderstelling van het bestaan van duidelijk afgebakende groepen noch aan de assumptie dat alles geïndividualiseerd is. Subculturen worden bijgevolg omschreven als *“een verzameling van rituelen, verhalen en symbolen. Ze draaien rond bepaalde perceptie van de wereld en zijn vaak aan algemene culturele stromingen in de samenleving gekoppeld. In meer of mindere mate internaliseren en belichamen mensen en groepen delen van de subcultuur (Sandberg, 2012a, p. 6, eigen vertaling)”*.

Beide invullingen van subculturele benaderingen bevatten elementen van sociale bevoorrading. Een sociale bevoorradener heeft geen commerciële doelstellingen, maar kan wel ideologisch gemotiveerd zijn. Zo geredeneerd, neemt deze persoon wellicht de rol op van iemand die anderen informeert en technieken aanleert. De visie van Sandberg (2012) is interessant om dat deze focust op de symbolische functie van cannabis, alsook op het bestaan van rituelen en verhalen. Op basis van etnografisch onderzoek en 100 interviews met cannabisgebruikers in Noorwegen onderzocht hij de betekenis van cannabis in de hedendaagse samenleving. Het delen van cannabis bleek ook de dag vandaag nog een belangrijk deel van cannabisgebruik uit te maken. Vanuit dit perspectief wordt sociale bevoorrading met het delen van cannabis tussen personen geassocieerd, waarbij sociale interactie tot stand komt en verhalen worden gedeeld.

## 2.2. Sociale bevoorrading als deel van een normaliseringsproces

Zoals hierboven mag blijken, argumenteren een aantal auteurs dat de subculturele context van cannabisgebruik vandaag de dag niet meer bestaat (Gourley, 2004). Op basis van de idee van een veranderde maatschappelijke context, ontwikkelden Parker en collega's (1999) een longitudinaal onderzoek lopende van 1991 tot 1995 bij 465



jongeren naar de plaats en betekenis van recreatief cannabisgebruik in de huidige jeugdcultuur. Deze groep jongeren was 14 jaar bij de eerste van de vijf jaarlijkse afnames van de vragenlijst en interviews. Een proces van normalisering werd gezien als de verklaring voor de verandering van gebruik van cannabis. Men argumenteerde dat recreatief cannabisgebruik niet langer als een deviante activiteit wordt beschouwd maar deel uitmaakt van de mainstream jeugdcultuur, en dus een proces van normalisering doorgemaakt heeft. Parker, Williams, and Aldridge (2002) beschreven vier dimensies van normalisering: toegenomen beschikbaarheid van en gemakkelijke toegang tot cannabis, stijgende gebruiksprevalentie, een sociale aanvaarding van cannabis door niet-gebruikers en tot slot een bredere culturele aanvaarding via bijv. media en de muziekindustrie.

Ze situeren dit proces binnen Becks (1992) risicosamenleving, waar jonge mensen op dagelijkse basis omgaan met risico's. In deze risicomaatschappij is de overgang van kindertijd naar volwassenheid tot een langere, meer onzekere reis uitgegroeid. Het is daarbij niet van belang of deze periode "jeugd", "adolescentie" of "post-adolescentie" wordt genoemd. Aldridge, Measham, and Williams (2011) omschrijven het als een langere periode van semiafhankelijkheid waarbij jongeren meer tijd besteden aan onderwijs, langer thuis wonen, ouderschap en het huwelijk uitstellen, enz. Hoewel objectief gezien de risico's van falen langs sociaal-demografische kenmerken worden gedifferentieerd, ervaren alle jongeren deze periode van onzekerheid.

In deze context van risicomanagement lijkt de beslissing om cannabis te gebruiken minder dramatisch (Aldridge et al., 2011). Dit betekent echter niet dat cannabisgebruik als veilig of goed wordt beschouwd. De beslissing tot consumptie wordt gezien als een rationele beslissing op basis van een kosten-batenanalyse. Gebruikers baseren zich op hetzelfde besluitvormingsproces om cannabis te gebruiken als anderen doen bij het beslissen om sigaretten te roken, alcohol te drinken of paard te rijden. De onrechtmatigheid van cannabisgebruik wordt zelden gezien als een risicofactor, ondanks de risico's op vervolging. Dit gevoel van onderhandelen in een risicosamenleving is het resultaat van een individualiseringsproces waar jongeren succes of falen als een indicatie van hun eigen prestaties zien. Deze kosten-batenanalyse is zeer uitgebreid. Uit de interviews bleek bijvoorbeeld dat niet-gebruikers regelmatig stelden dat gebruikers *zelf* moesten beslissen. Het onderzoek wijst ook op het feit dat huidige gebruikers groepsdruk weerleggen als een belangrijke factor in hun beslissing om drugs te nemen. Ze accepteren individuele verantwoordelijkheid, en ontkennen ook het risico niet, maar zien zichzelf daarbij niet als onkwetsbaar.

Dit perspectief plaatst sociale bevoorrading binnen een bredere maatschappelijke aanvaarding van cannabisgebruik waarbij gebruik als een rationele beslissing wordt beschouwd. Hieruit kunnen we afleiden dat sociale bevoorraders een aantal kosten

(bv. het risico om gepakt te worden) gaan afwegen tegen mogelijke baten. Deze baten kunnen zowel materieel (bv. geld, andere cannabis, tickets...) als immaterieel (bv. verhoogde sociale status, goed gevoel omwille van het delen van een zelf gekweekte plant) zijn. Sociale bevoorrading wordt soms ook beschouwd als een manier om cannabisgebruik te normaliseren zonder ook de eigenlijke handel erin te normaliseren. Potter (2009) stelt dat een normalisering van het gebruik van cannabis, ook een normalisering van de bevoorrading inhoudt, tenminste vanuit het perspectief van de gebruiker, omdat de cannabis ergens vandaan moet komen. De normaliseringsthese beschrijft dat “het voorzien van vrienden”, een teken is van sociale aanvaarding van recreatief cannabisgebruik. Cannabisgebruikers beweren inderdaad dat ze niet hun cannabis kopen bij een echte *dealer*, maar eerder van een vriend, of een vriend van een vriend. Als gebruikers de term *dealer* zien als een negatief label, kan het concept van sociale bevoorrading een manier zijn om cannabisgebruik te normaliseren, zonder datzelfde ook te doen met handel. Dit laatste wordt namelijk nog steeds geassocieerd met *dealen* en een “andere” drugsmarkt.

### 2.3. *Sociale bevoorrading als neutraliseringstechniek*

Zoals vermeld, komt in onderzoek naar types van bevoorrading vaak naar voor dat men zichzelf of anderen bewust niet omschrijft als een *dealer*. Deze vaststelling komt verder in deze bijdrage nog aan bod, maar is ook van belang bij het uitwerken van een theoretisch kader. Een derde manier om sociale bevoorrading te benaderen is namelijk als neutraliseringstechniek (Potter, 2009; Sykes & Matza, 1957). Sykes & Matza (1957) focussen op de inhoud van wat wordt aangeleerd door middel van sociaal leren. Een belangrijk aspect hierbij zijn technieken die het effect van het bestaande systeem van normen neutraliseren. Men gaat hierbij uit van de idee dat cannabisgebruik door de maatschappij als deviant wordt beschouwd. Deviantie van de norm gebeurt dan weliswaar niet door het leren van normen die in tegenspraak met de conventionele samenleving zijn, maar door het gebruik van de neutraliseringstechnieken.

Potter (2009) gebruikt deze kerngedachte om uit te leggen waarom cannabisgebruikers hun bevoorraden in termen van “vrienden” of “vrienden van vrienden” definiëren. Op deze manier *neutraliseren* ze de schijnbare immoraliteit van hun ‘illegale’ activiteiten. Shiner & Newburn (1997) besloten in hun onderzoek naar de betekenis van cannabisgebruik bij jongeren eveneens dat de beschrijving van sociale bevoorrading eigenlijk een manier om gebruik te rechtvaardigen is, zonder zich hierover schuldig te voelen. Sommige respondenten legden de schuld van hun gebruik bij anderen, andere stelden dat cannabis “geen echte drugs” waren en dat ze “niet genoeg gebruikten om verslaafd te worden”.

### 3. Sociale bevoorrading: netwerkperspectief?

De algemene consensus in de criminologische literatuur is dat sociale netwerken erg belangrijk zijn voor de studie van de drugsmarkten. Sociale netwerkanalisten bestuderen relaties en de patronen die door deze relaties worden gecreëerd (Scott, 2011). Een netwerkperspectief vertrekt daarbij vanuit de veronderstelling dat tussen twee mensen een waarneembare relatie kan bestaan. Verschillen tussen individuen worden daarbij onderzocht in termen van beperkingen en mogelijkheden die voortvloeien uit hoe men in een netwerk is ingebed (Sarnecki, 2001). Geworteld zowel in de antropologie als in de sociologie, kent dit perspectief een brede waaier aan toepassingen (bv. de diffusie van innovatie en de verspreiding van epidemieën, processen van *peer influence* en vriendschapsrelaties) (Papachristos, 2011). Sinds de jaren '90 vinden we ook een beperkt aantal criminologische studies (bv. Sarnecki, 2001; van der Rakt, Weerman, & Need, 2005).

De huidige stand van zaken van criminologisch netwerkonderzoek wordt ergens anders geschetst en schiet het doel van deze bijdrage voorbij (zie bv. Papachristos, 2011; Vlaemynck, 2014). De volgende paragrafen focussen op hoe een netwerkperspectief een bepaalde visie op drugsmarkten inhoudt en beschrijven vervolgens een aantal kenmerken van één van de centrale actoren, namelijk de bevoorraders. Tot slot, gaan we na hoe de relatie tussen gebruiker en bevoorraders in het netwerk van de gebruiker is ingebed.

#### 3.1. Een “genetwerkte” drugsmarkt

##### 3.1.1. Netwerken?

In één van de referentiewerken voor netwerkanalisten definiëren Wasserman en Faust (1994) sociale netwerken als een set van sociaal relevante actoren of netwerkliden, die door één of meerdere types van relaties verbonden zijn. Drugsmarktstudies gebruiken de term netwerken al langer dan vandaag, zonder daarom op netwerkonderzoek te steunen. Concreet verwijst het concept netwerken naar drie visies op drugsmarkten: de drugsmarkt als één groot geheel, drugsmarkten als een som van kleine groepen of drugsmarkten als iets wat continu aan verandering onderhevig is (Dorn, Levi, & King, 2005).

Ten eerste kan men de drugsmarkt als *één geheel* zien, wat betekent dat de drugsmarkt een groot sociaal netwerk is waarin de deelnemers met elkaar samenwerken. De drugsmarkt wordt daarbij door hun interacties geconstrueerd. Dit perspectief is in lijn met een traditionele visie op de drugsmarkt als een verticaal gestructureerde bevoorradingsketen. Dorn et al. (2005) stellen dat dit eerste perspectief alom aanvaard is,

maar de andere twee perspectieven, die vaak tegelijk bestaan, onderwerp van debat vormen.

Drugsmarkten worden ook als *een som van kleine groepen* personen omschreven. Het bestaan van grotere criminele organisaties wordt hierbij in twijfel getrokken. Omschreven als *disorganised crime*, daagt deze visie de traditionele hiërarchische weergave van drugsmarkten uit (Paoli, 2002; Reuter, 1985). Netwerkstudies die focus- sen op de beschrijving van drugsmarkten trekken gelijkaardige conclusies. Morselli (2009) bijvoorbeeld stelt dat netwerkanalyse een ideale methode is om het brede scala van criminele groepen te beschrijven, die van eenvoudige co-overtredende tot zeer geavanceerde groepen variëren. Hij veronderstelt dat criminele groepen geen strikte hiërarchie vormen, maar eerder flexibel en informeel zijn georganiseerd. Dit betekent echter niet dat criminele groepen niet rond een of twee actoren gecentraliseerd kunnen zijn. Centraliteit, de mate waarin een actor een verbindende functie heeft in het netwerk, wordt verondersteld mee te bepalen in welke mate een actor invloed en controle kan uitoefenen. Op basis van dossiers en transcripties van gesprekken verkregen via telefoontap, analyseerde Morselli (2009) een terreurnetwerk, drie drugshandelorganisaties en twee netwerken in de export van luxeauto's. Hij onderzocht zowel de densiteit, het aantal contacten waarmee deelnemer direct is verbonden, als centraliteit. Zijn belangrijkste conclusie ondersteunt de hypothese dat criminele groepen bestaan uit losse samenwerkingsverbanden in plaats van strikte hiërarchische verhoudingen. Een opmerkelijke conclusie is de cruciale positie van de makelaars. Dit bevestigt de idee van criminele groepen als flexibele structuren waarin mensen met een belangrijke verbindende functie zichzelf beter dan andere individuen kunnen handhaven.

Een derde perspectief ziet drugsmarkten als *fluïde* netwerken. Het begrip netwerken verwijst in dit geval naar de duurzaamheid van de organisatie. Drugsmarkten worden daarbij niet gezien als stabiele, vaste structuren maar als steeds veranderende, flexibele organisaties. Verschillende drugsmarktstudies ondersteunen dit perspectief wanneer ze argumenteren dat er niet één drugsmarkt maar meerdere drugsmarkten zijn met verschillende kenmerken die afhankelijk van de lokale context zijn (Coomber, 2006; Lupton, Wilson, May, Warburton, & Turnbull, 2002). Sommige studies tonen aan dat voor eenzelfde roesmiddel verschillende markten naast elkaar bestaan die toch geografisch dicht bij elkaar liggen (Curtis, Wendel, & Spunt, 2002). Anderen beschrijven hoe markten dynamisch zijn, hoe ze van aard kunnen veranderen, en hoe kenmerken zoals sociale klasse, geslacht, ras en etniciteit hun structuur beïnvloeden (Maher & Hudson, 2007; Murji, 2007; Valdez & Kaplan, 2007). Niet alleen de lokale context, maar ook technologische evoluties kunnen bijdragen aan veranderingen in markten. Dit

laatste doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van cannabismarkten waar we onder andere door technologische ontwikkelingen die toelaten om cannabis in koudere klimaten te kweken, een sterke toename in het aantal kleine thuiswекers zien (Hough, 2003).

### 3.1.2. Tussenpersonen, bevoorraders en kwekers

Netwerken worden gevormd door actoren wiens eigenschappen een invloed uitoefenen op hun sociale relaties. Om de samenstelling van een netwerk volledig te bestuderen, is het van belang om een beeld te schetsen van welke personen er deel van uitmaken. Onderzoek naar de verticale en horizontale organisatie van drugsmarkten beschrijft een aantal kenmerken van de centrale actoren in een drugsmarkt: producenten, tussenpersonen en bevoorraders.

Het type gebruiker maakt inherent deel uit van de compositie van de drugsmarkt. Het concept sociale bevoorrading werd tot nog toe vooral onderzocht in Groot-Brittannië, Australië, Duitsland en Nederland (Coomber & Turnbull, 2007; Duff, 2005; Harrison, et al., 2007; Werse, 2008). Naar prevalentie toe kunnen we veronderstellen dat een “typische recreatieve gebruiker” tussen 18 en 25 jaar is, iemand is die zich in het algemeen aan de regelgeving houdt en die niet per se tot een bepaalde sociale klasse behoort (zie bv. Gisle et al., 2010). Dit leidt tot een ruime en brede definitie van ‘een’ gebruiker. Tot op heden brengt onderzoek gebruiker en bevoorraders niet samen in beeld. Zoals we verder argumenteren kan dit wel via een netwerkperspectief waarbij de multiplexiteit van een relatie en rollen in detail kan worden onderzocht. Op deze manier kunnen we afstappen van een strikte scheiding tussen “gebruikers” aan de ene kant en “bevoorraders” aan de andere kant van de transactie en een genuanceerder beeld schetsen van de plaats van cannabis binnen sociale netwerken.

#### 3.1.2.1. Tussenpersonen en bevoorraders

De directe bevoorraders en tussenpersonen zijn twee actoren waarmee een gebruiker een relatie kan aangaan. Onderzoek naar de horizontale complexiteit van drugsmarkten schuift verschillende types van bevoorraders naar voor. Het is dit onderzoeksgebied dat in de jaren 2000 het concept *social supplier* werd ontwikkeld. Onderzoekers trachtten hierbij één concept te ontwikkelen om de complexiteit van deze figuur te vatten. Volgende paragrafen gaan in op andere concepten die in dezelfde lijn werden uitgewerkt.

Pearson (2007) omschrijft *retail-level dealers* als zij die cannabis leveren aan de daadwerkelijke gebruikers. Ze werken alleen of via tussenpersonen die bij het maken van een grote aankoop voor hen over de prijs onderhandelen. Dit type bevoorraders wordt

ook als *user-dealers* beschreven. Ze bevinden zich aan de onderkant van de bevoorradingsketen en verkopen alleen om hun eigen gebruik te onderhouden. Vaak gebruiken ze dan ook zelf het roesmiddel dat ze verkopen. Parker (2000) geeft verder aan dat deze bevoorraders een unieke positie innemen omdat ze gebruikers beschermen tegen direct contact met “echte dealers”, waardoor ze voor deze gebruikers het risico minimaliseren om opgepakt te worden.

In het kader van cannabismarkten worden bevoorraders ook beschreven als *not-real dealers*. Gebruikers verkiezen om bevoorraders te beschrijven als een vriend in plaats van een ‘dealer’ en nemen daardoor afstand van de *real deal*. Duffy (2008) interviewde 192 cannabisgebruikers en stelde vast dat het merendeel van de geïnterviewden een drugsdealer omschreef als iemand die een aanzienlijke hoeveelheid cannabis aan een omvangrijk klantenbestand verkoopt en hiermee een significante winst opstrijkt. Verder beschreef één vijfde dat ze wel eens als *broker* of tussenpersoon optraden om de toegang tot cannabis voor anderen te vergemakkelijken. Dit werd beschreven als een in wezen altruïstische activiteit, namelijk het helpen van vrienden. Een aantal van de geïnterviewden gaf aan zelf al eens cannabis verkocht te hebben. Het onderzoek concludeerde dat er vier soorten bevoorraders waren: onregelmatige verkopers, verkopers die zelden verkopen, matige verkopers en zware verkopers. Twee types personen beschouwden zich vooral als *not real dealers*: degenen die alleen cannabis verkochten en dit slechts één of twee keer deden, en zij die als tussenpersoon optraden. Hoewel ze zichzelf niet als dusdanig omschreven, erkenden ze wel dat ze door het strafrecht als *dealers* konden worden gezien.

Sandberg (2012b) wijst eveneens op een dubbelzinnige relatie tussen gebruiker en bevoorraders. Bevoorraders worden vaak omschreven als een “vriend”, hoewel de ontmoeting ook onderdeel van een economische transactie is. Een belangrijk aspect hierbij is het winsttaboe. Winst maken is belangrijk in een algemene marktcultuur, maar wordt in een cannabismarkt niet geaccepteerd. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de prijs voor een gram cannabis in Noorwegen sinds de late jaren '70 stabiel is gebleven.

### 3.1.2.2. *Kwekers*

Zoals daarnet aangegeven is de vorm en structuur van deze specifieke markt aanzienlijk beïnvloed door de ontwikkeling van de technologie om cannabis in koudere klimaten te kweken. Telers, of producenten, worden traditioneel gezien als één van de eindpunten van een drugsmarkt. In het geval van cannabismarkten stimuleerde de toenemende binnenlandse teelt de groei van vele kleinschalige operaties. Grootschalige

importeurs zijn niet dominant meer en er is een groeiende tendens naar kleine netwerken (Jansen, 2002; Potter, Bouchard, & Decorte, 2011).

Een constante vraag lijkt een duidelijke financiële motivatie voor binnenlandse teelt. Onderzoek wijst echter op een bestaan van een meer *ideologische motivatie*, waarbij winst minder van belang is. De voorbije twintig jaar zijn verschillende typologieën van kwekers ontwikkeld op basis van kwantitatieve indicatoren zoals het aantal gekweekte planten (Bovenkerk & Hogewind, 2003; Weisheit, 1992) maar ook op basis van de motivatie voor het kweken (Hough, et al., 2003; Nguyen & Bouchard, 2010; Potter, 2006). Volgende tabel vat enkele van deze typologieën samen die rekening houden met de persoonlijke motivatie van de kweker:

*Tabel 1: Typologieën van cannabiskwekers (naar Nguyen & Bouchard, 2010, eigen vertaling)*

Hough et al. (2003) (UK)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Sole use growers</i> – Kweken om geld te besparen, alleen voor persoonlijk gebruik.</li> <li>2. <i>Medical growers</i> – Kweken omwille van de therapeutische waarde van cannabis voor bepaalde medische condities.</li> <li>3. <i>Social growers</i> – Kweken om een goede kwaliteit van cannabis voor zichzelf en vrienden te verzekeren.</li> <li>4. <i>Social/commercial growers</i> – Kweken voor vrienden maar verkopen soms ook een deel van hun cannabis om onkosten te dekken.</li> <li>5. <i>Commercial growers</i> – Kweken om winst te boeken en verkopen aan eender wie.</li> </ol>
Potter (2010) (UK)	<p><u>Niet voor de winst:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Personal use</i> – Kweken voor persoonlijk gebruik, eerder dan omwille van een financiële motivatie. Voorzien vooral vrienden en zijn gemotiveerd door “trots, praktische waarde en/of persoonlijke ideologie en ethiek”.</li> <li>2. <i>Medical grower</i> – Kweken omwille van de voordelen voor zichzelf of anderen met een medische conditie.</li> <li>3. <i>Activist growers</i> – Kweken als politiek statement, promotie van cannabis.</li> </ol> <p><u>Voor winst:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. <i>One-off opportunists</i> – Starten met de intentie voor persoonlijk gebruik, maar evolueren als ze het potentieel voor winst starten te zien. Kweken voor een specifiek doel (bijv. om een schuld af te betalen).</li> <li>5. <i>Self-employed grower</i> – kweken geregeld voor zichzelf maar verkopen wat ze teveel hebben aan vrienden.</li> <li>6. <i>Corporate growers</i> – Dit zijn ondernemer die soms deel van een georganiseerde groep uitmaken. Kweken op grote schaal, met financiële motivatie. Zijn soms betrokken in ander criminele activiteiten.</li> </ol> <p><u>Ondernemingen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. <i>Cooperatives</i> – Samenwerking omwille van gedeelde voordelen, tussen gelijke partners. Meestal een groep vrienden die hun middelen samenleggen, en kweken vanuit een liefde voor het product en een linkse ideologie.</li> <li>8. <i>Franchises</i> – Samenwerking om ervaring voor winst uit te wisselen. Grootschalige initiatieven kunnen het risico verminderen door hun activiteiten over kleinere kwekers te verdelen.</li> </ol>
Nguyen & Bouchard (2010) (Canada, jonge kwekers, 13-17 jaar)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Entrepreneurs</i> – Betrokken in grotere en commerciële initiatieven. Een aantal zijn zware gebruikers.</li> <li>2. <i>Generalists</i> – Betrokken in verschillende criminele activiteiten, kweken cannabis om geld te verdienen en zo hun eigen gebruik te financieren.</li> <li>3. <i>Hobbyists</i> – Vooral betrokken bij kleinschalige sites, vaak buitenkwekers die weinig tastbare beloningen nastreven.</li> <li>4. <i>Helpers</i> – Deelname is beperkt tot het oogsten van cannabis. Groep omvat de meeste vrouwen. Vaak zelf geen gebruikers.</li> </ol>

### 3.2. *Sociale bevoorrading: een relatie*

De vorige paragrafen beschreven de algemene structuur van “een” drugsmarkt, alsook de kenmerken van actoren die erin functioneren. Een netwerkperspectief gaat verder dan deze algemene analyse en focust zich ook op de types van relaties die aanwezig zijn en hoe deze relaties een invloed op individueel gedrag kunnen uitoefenen.

Binnen het persoonlijk netwerk van een actor zijn verschillende soorten relaties aanwezig. Eén type relatie in het bijzonder staat centraal in ons onderzoek, namelijk deze tussen een gebruiker en bevoorrader. Zoals uit bovenstaande beschrijving mag blijken, wijst drugsmarktonderzoek op het bestaan van een complexe relatie die door actoren als “sociaal” wordt omschreven. Zowel gebruiker als bevoorrader beschrijft de ander in termen van “vrienden”, “kennissen” of “familie”. Vertaald in netwerktermen, verwijzen deze drie groepen naar twee soorten relaties. “Vrienden” en “familie” vallen onder sterke en dichte relaties, de meer algemene term “kennissen” omvat een breed scala van zwakke relaties. Deze relaties vertonen weinig homogeniteit, zijn meer gespecialiseerd, maar hebben ook de neiging om niet duurzaam te zijn. Huidig netwerkonderzoek naar drugsmarkten richt zich vooral op sterke relaties, bijvoorbeeld onder klasgenoten (bv. Baerveldt, 1990; Ennett et al., 2008).

Deze studies onderzoeken hoe specifieke netwerkstructuren individueel gedrag beïnvloeden (Papachristos, 2011; Valente, 2003). In de literatuur worden twee manieren beschreven waarop een netwerk dit kan doen. Meeste netwerkonderzoekers beschouwen relaties in netwerken als pijplijnen waarlangs informatie, ideeën en opvattingen in het netwerk verspreid worden. Anderen argumenteren dat netwerken op zich in een continue interactie tussen de leden worden geconstrueerd. Het proces van beïnvloeding maakt dan deel uit van een continue interactie binnen verschillende sociale contexten (Mische, 2011). Bestaand drugsmarktonderzoek gaat in op zaken zoals identiteit, gedeelde betekenis en symbolische waarde van cannabis (Coomber & Turnbull, 2007; Cullen, 2010; Sandberg, 2012a). Deze bevindingen zijn in lijn met een definitie van netwerken die zijn opgebouwd in interactie, eerder dan een visie waarbij netwerken externe elementen zijn die fungeren als “tools”. Een individu in een dergelijk netwerk is onderdeel van een sociale wereld van gedeelde betekenissen over bijvoorbeeld “verstandig” gebruik, een “verantwoord” gebruiker en ook over een “sociale bevoorrader”. Deze sociale wereld wordt gevormd in interactie, en bouwt verder op herhaalde interacties in verschillende sociale contexten.

De plaats van cannabis in sociale netwerken van jongeren wordt in huidig netwerkonderzoek naar een discussie rond *peer influence* vertaald. Het wordt algemeen aangenomen



men dat leeftijdsgenoten zich in overeenstemming met hun vrienden gedragen. Deze assumptie is gebaseerd op een definitie van *peer influence* in termen van blootstelling aan delinquente vrienden (Haynie, 2001; Papachristos, 2011). Bijgevolg wordt *peer influence* vaak gemeten aan de hand van het aantal delinquente vrienden dat een individu heeft. Sociaal netwerkanalisten stellen echter dat *peer influence* een veelzijdig concept is (Haynie, 2001). Naast het aantal delinquente vrienden is het nodig om ook de structuur van het netwerk mee in rekening te brengen. Tot op heden maakt het meeste onderzoek gebruik van sociometrische technieken om delinquente sociale netwerken in kaart te brengen en te beschrijven (Valente, 2003). *Peer influence* wordt dan veelal bestudeerd vanuit een top-down perspectief, waarbij men vertrekt van een vooraf afgebakend netwerk. Het bottom-up perspectief of persoonlijk netwerkanalyse focust op de sociale omgeving van een persoon. Dit minder populaire perspectief start van één individu en bestudeert diens sociale netwerk, zonder op voorhand de grootte van het netwerk af te bakenen.

Onderzoek naar *peer influence* richt zich meestal op delinquentie als een algemeen concept voor een reeks van risicogedragingen. Middelengebruik wordt dan gedefinieerd als een vorm van crimineel, delinquent of afwijkend gedrag. Ons onderzoek gaat niet uit van deze definitie. Om een basis voor debat te creëren, hanteren we echter bij het beschrijven van bestaand onderzoek de terminologie die daar is gebruikt. De volgende paragrafen beschrijven een aantal netwerkindicatoren die al dan niet individueel gedrag beïnvloeden: homogeniteit, densiteit, multiplexiteit, centraliteit en netwerkpositie.

### 3.2.1. Multiplexiteit, densiteit en homogeniteit

In de jaren '80 vinden we een eerste criminologisch onderzoek dat gebruik maakt van het sociale netwerkparadigma om een geïntegreerde theorie van delinquent gedrag te construeren (Reid, 2011). Krohn (1986) bestudeerde structurele kenmerken van netwerken in een onderzoek naar de relatie tussen sociale status en delinquentie. Hij stelde dat de complexiteit en dichtheid van een netwerk belangrijk zijn voor de mate waarin het netwerk het gedrag van een individu bepaalt. Verder ondervond hij dat hoe meer een individu in interactie is met dezelfde mensen in verschillende contexten, hoe waarschijnlijker het is dat zijn gedrag in de ene context, gedrag in een andere context zal beïnvloeden. Krohn (1986) definieert deze vaststelling in termen van multiplexiteit van het aantal verschillende sociale contexten waarin een individu met dezelfde mensen omgaat. Multiplexiteit van sociale relaties kan het gedrag van een individu beperken. Personen die betrokken zijn in multiplexe sociale relaties zijn minder in staat zich uit het sociale netwerk terug te trekken omdat dit van invloed is op de mogelijkheden tot deelname aan meer dan één sociale context. Bovendien wordt aangenomen

men dat hoe groter de dichtheid van een netwerk is, hoe meer het gedrag van een individu wordt beperkt aangezien één actie reacties kan opleveren van alle groepsleden.

Densiteit of dichtheid verwijst naar het aantal personen met wie een specifieke actor een sociale relatie heeft. Netwerkonderzoek naar de diffusie van informatie doorheen een netwerk suggereert dat in een netwerk waarin mensen elkaar goed kennen, minder ruimte is voor nieuwe ideeën. Sommige auteurs beweren dat *peer influence* het grootst is in deze hechte groepen (Oetting & Beauvais, 1987). Bijgevolg zouden leden van netwerk van gebruikers, vergelijkbaar gedrag stellen met vrienden wat betreft roesmiddelgebruik. Anderen, zoals Granovetter (1983) en Wasserman en Faust (1994) suggereerden dat in het geval van roesmiddelengebruik vooral losse netwerken gedrag beïnvloeden. Zwakke relaties geven een individu namelijk meer keuzemogelijkheden. Bijgevolg zouden net tussenpersonen een hoger gebruik moeten tonen. Onderzoek naar de relatie tussen vriendschapsnetwerken en cannabisgebruik door adolescenten wijst erop dat een dicht netwerk, waarin iedereen elkaar goed kent, het gebruik door netwerkliden zal belemmeren eerder dan stimuleren (Ennett & Bauman, 2006). De onderzoekers interviewden 5.104 twaalf- tot vijftienjarige scholieren elke zes maanden tussen 2002 en 2004. De geïnterviewde adolescenten waren minder geneigd cannabis te gebruiken wanneer ze meer wederkerige vriendschapsrelaties hadden en wanneer hun vrienden ook vrienden van elkaar waren.

Een volgend aspect betreft homogeniteit van een netwerk. Homogene netwerken bestaan uit actoren die één of meerdere kenmerken met elkaar delen (bv. geslacht, leeftijd, bepaalde gedragingen). In 2005 besloot Weerman dat de homogeniteit van geslacht in vriendschapsnetwerken bij cannabis gebruikende jongeren veel hoger was dan wat betreft delinquentie. Baerveldt et al. (2004) stelden bijvoorbeeld vast dat na correctie voor geslacht, de invloed van selectieprocessen veel verklaringskracht verloren had. Baerveldt (2004) bestudeerde daarbij of *homophily* van delinquentie samenhangt met de sterkte van de relatie. Op basis van differentiële associatie theorie, zou men verwachten dat delinquentie plaatsvindt in hechte groepen. Baerveldt (2004) stelde vast dat netwerken wel degelijk aanzienlijk verschillen in gelijkheid van delinquent gedrag. De gelijkenis in delinquent gedrag was niet groter voor sterkere dan voor zwakkere relaties. De onderzoekers concludeerden dat sterke relaties minder belangrijk zijn dan eerder werd aangenomen, en suggereerden dat toekomstig onderzoek zich moet richten op de kracht van zwakke banden of de rol van sociaal kapitaal.

Sociaal kapitaal is een concept dat frequent wordt bestudeerd in netwerkonderzoek naar cannabisgebruik bij adolescenten (zie bv. Granovetter, 1973). Sociaal kapitaal kan een individu beschermen tegen crimineel gedrag, maar het kan ook asociaal zijn wan-

neer het een individu stimuleert om risicogedrag te stellen. Van der Rakt, Weerman & Need (2005) analyseerden de persoonlijke netwerken van 932 Nederlandse twaalf- en veertienjarige scholieren en stelden vast dat het relatieve belang van banden met de school, ouders en vriendschapsrelaties significant verschilt tussen jongens en meisjes. Wat betreft jongens, had het aantal vrienden een significant effect op het delinquent gedrag van het individu. Echter, het delinquent gedrag van vrienden op zich bleek geen significant effect te hebben. Van der Rakt et al. (2005) concludeerden dat niet het gedrag van individuen maar de groepsprocessen op zich, zoals statusbescherming en angst voor uitsluiting, invloed uitoefenden op het gedrag van een individu. Dit lijkt zeker het geval in een schoolomgeving. De onderzoekers besloten dat meisjes minder gevoelig voor groepsprocessen zijn, omdat bij meisjes het aantal vrienden niet significant aan crimineel gedrag was gerelateerd.

### 3.2.2. Centraliteit en netwerkpositie

De structuur van een netwerk wordt onder andere door de centraliteit van bepaalde actoren bepaald. Zo beschrijft Morselli (2009) dat de structuur van het netwerk van een *broker* of tussenpersoon wellicht eerder de vorm van een ster aanneemt. De tussenpersoon is dan het middelpunt van de ster. Als een persoon contact wil opnemen met een ander persoon van dit netwerk, moet hij passeren langs deze tussenpersoon omdat deze de enige is die een relatie heeft met de desbetreffende persoon. Dit resulteert in een sterke positie voor de tussenpersoon.

De positie in een netwerk geeft ook informatie over de sociale status of populariteit van bepaalde individuen. Onderzoek wijst erop dat gebruikers eerder jongeren zijn die in een netwerk het meest zichtbaar en populair zijn (Ennett & Bauman, 2006). Dit bevestigt de hypothese dat middelengebruik een manier is om een bepaalde sociale positie onder leeftijdsgenoten in te nemen. Weerman (2005) vond verschillen in populariteit naargelang de mate van delinquentie: "lichte" delinquenten bleken heel populair als vriend, meer dan niet-delinquenten of "serieuze" delinquenten. Deze bevinding werd echter niet door ander onderzoek bevestigd (Haynie 2001; Baerveldt et al., 2004).

Een andere maat van centraliteit is *closeness* of nabijheid, die de sterkte van de relatie tussen twee personen schat. Houtzager en Baerveldt (1999) ondervroegen 1.528 veertien- tot achttienjarigen en vergeleken de sociale vaardigheden van delinquenten en niet-delinquenten. Marcus (1996) suggereerde dat de vriendschappen van delinquente jongeren minder intiem zijn dan die van niet-delinquenten. Als er een verschil is in intimiteit van relaties tussen niet-delinquenten en delinquenten, kan dit betekenen dat deze laatste niet dezelfde bindingen als niet-delinquenten kunnen vormen.

Echter, de resultaten van hun sociale netwerkstudie vonden geen ondersteuning voor de sociale vaardighedenhypothese. Een mogelijke verklaring is dat de verschillen in nabijheidsindicatoren, zoals steun en intimiteit, afhankelijk zijn van het type relatie in kwestie. De onderzoekers concludeerden dat relaties niet afhankelijk zijn van de mate van intimiteit en steun, maar van hun nut voor het plegen van misdrijven. Bovendien hadden sommige delinquente jongeren relaties met niet-delinquente jeugd, wat leidde tot de conclusie dat delinquente jongeren goede relaties kunnen onderhouden maar dat relatie tussen delinquenten lager scoort wat betreft intimiteit. Ennett en Bauman (2006) nuanceerden verder het belang van de sterkte van een relatie. Hun onderzoek wees namelijk uit dat een individu meer geneigd was om zelf te gebruiken als de beste vriend ook een gebruiker was, maar dat dit ook gold als een groter aandeel van het netwerk cannabis gebruikte. Op basis van hun bevindingen concludeerden ze dat adolescenten meer kans hebben om cannabis te gebruiken als de sociale afstand tot een gebruiker laag is. De sterkte van deze relatie is van ondergeschikt belang.

Wat types van posities betreft, identificeerden netwerkonzoekers drie posities die mogelijks een invloed op het individueel cannabisgebruik kunnen uitoefenen: leden (zij die deel uitmaken van het netwerk), tussenpersonen (die zwakkere relaties met leden van het netwerk hebben, en verschillende netwerken verbinden) en geïsoleerden (hebben heel weinig banden met netwerkliden). Een aantal studies associeerde cannabisgebruik vooral met geïsoleerden of tussenpersonen (Fang, Li, Stanton, & Dong, 2003; Pearson & Michell, 2000). Het relatieve belang van netwerkpositie verschilt naargelang het middel. Op basis van 163 interviews met twaalf- tot veertienjarigen besluiten Kobus and Henry (2010) dat *peer influence* effecten consistent zijn met bestaand onderzoek. Als het aantal gebruikende *peers* toeneemt, neemt ook de frequentie van dit gebruik toe. Netwerkpositie bleek een rol te spelen, in die zin dat dit effect sterker was bij tussenpersonen dan bij netwerkliden of geïsoleerden. Dit kan deels verklaard worden door het feit dat deze tussenpersonen een groter aantal sociale relaties hadden dan de anderen. Dit is belangrijk bij het verkrijgen van toegang tot cannabis, dat in tegenstelling tot sigaretten, minder direct beschikbaar is.

Kirke (2006) onderzocht het roesmiddelengebruik van veertien- tot achttienjarigen in een arbeidersbuurt in Dublin. Op basis van 267 interviews nuanceerde ze het belang van netwerkposities verder. Op basis van volledige netwerkdata concludeerde ze dat sociale positie niet gerelateerd is aan middelengebruik. Beïnvloeding gebeurde namelijk door zowel selectieprocessen als *peer influence*. Om dit fenomeen te beschrijven gebruikt de onderzoekster het beeld van een ketting. Sociale relaties worden gevormd wanneer de adolescenten anderen kiezen als hun *peers*; waarna groepsprocessen het overnemen. De sociale positie van een specifieke actor is volgens Kirke (2006) enkel belangrijk in zoverre dat hij of zij drie posities in een dergelijk netwerk kan innemen:

een centrale positie in een ketting van cannabisgebruikers, een randpositie in zo'n keten of een positie in een ketting van niet-gebruikers.

#### 4. Sociale netwerken van sociale bevoorraders

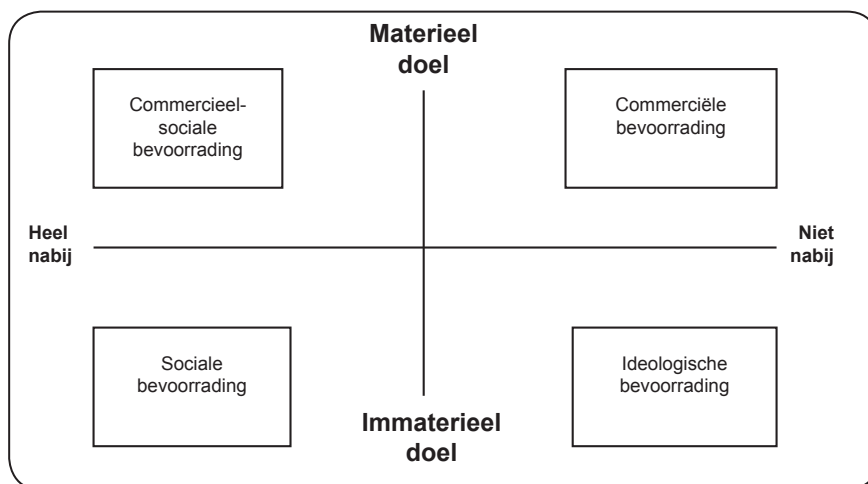
Sociale netwerken en drugsmarkten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. We beschreven drie visies op genetwerkte drugsmarkten. Sommige onderzoekers stellen dat drugsmarkten flexibel en dynamisch zijn, en benadrukken dat omgevingsfactoren en technologische evoluties mee vorm geven aan de structuur van een drugsmarkt. Empirisch onderzoek toont aan dat er voor hetzelfde type drug meerdere markten naast elkaar kunnen bestaan op dezelfde geografische locaties. Onderzoek naar georganiseerde misdaad wijst op een tweede manier om naar drugsmarkten te kijken: als een som van kleine netwerken. Reuter (1985) sprak in dit verband over *disorganised crime* en stelde dat drugsmarkten minder strikt hiërarchisch zijn georganiseerd dan eerder werd aangenomen. Een derde manier om drugsmarkten waar te nemen is als één groot netwerk, dat begint met de productie waarna het middel wordt verspreid via een keten van importeurs en tussenpersonen alvorens te eindigen op het laagste niveau waar het aan de eindgebruiker wordt geleverd.

Op basis van de literatuurstudie en de bovenstaande overwegingen, definiëren we cannabismarkten in termen van kleine, zich ontwikkelende sociale netwerken waar de deelnemers met elkaar interageren. Bevoorraders in deze markt voorzien vaak alleen cannabis en zijn soms ook kwekers; gebruikers gebruiken vaak alleen cannabis (samen met tabak en alcohol). De markt zelf is onderhevig aan omgevingsfactoren, bijvoorbeeld technologische evoluties. We verwachten dan ook dat sociale netwerken waarin cannabis wordt gebruikt eerder klein zullen zijn, met weinig linken naar een langere bevoorradingsketen bestaande uit de traditionele grote producenten en importeurs. Tot slot, verwachten we een heterogene samenstelling wat betreft cannabisgebruik te vinden. Sociale netwerken waarin cannabis gebruikt wordt, bestaan waarschijnlijk uit verschillende soorten bevoorraders en gebruikers maar ook uit niet-gebruikers. Daarbij nemen we aan dat verschillende personen verschillende rollen na elkaar maar ook tegelijk kunnen opnemen (bv. een gebruiker is ook een bevoorrader, maar niet bij elke gelegenheid).

In dit algemene netwerk situeren zich de persoonlijke netwerken van gebruikers, waar de relatie tussen gebruiker en bevoorrader deel van uitmaakt. Onderzoek naar de horizontale organisatie van drugsmarkten wijst op het bestaan van een sociale relatie tussen gebruiker en een bevoorrader, die dan als *not a real dealer of user-dealer* wordt omschreven. Weinig studies bestuderen dit grijze gebied in de diepte. Het lijkt erop dat er een consensus bestaat dat er iets gaande is, maar het blijft onduidelijk wat dit eigen-

lijk precies inhoudt. Het concept van sociale bevoorrading is ontwikkeld in een poging om deze leemte op te vullen. Hough et al. (2003) concludeerden dat een belangrijke groep kwekers niet gemotiveerd is door winstbejag maar op niet-commerciële basis voor hun vrienden en voor zichzelf kweken. Daarom definieert hij sociale bevoorrading als *“de niet-commerciële (of non-profit) distributie van cannabis aan niet-vreemden (Hough et al., 2003, p. 36, eigen vertaling)”*. De mate waarin distributie niet-commerciële is, zowel als de idee van ‘niet-vreemden’ staat ter discussie. Alle auteurs zijn het er wel over eens dat er sprake is van een relatie tussen gebruiker en bevoorrader die buiten de transactie om ook bestaat en dat een louter financieel doel van de uitwisseling ontbreekt.

In netwerktermen leidt dit tot een definiëring van de relatie tussen gebruiker en bevoorrader als multiplex in termen van relatie. Dit omdat er steeds twee elementen gelijktijdig aanwezig zijn: een mate van intimiteit of nabijheid en een bepaalde doelgerichte uitwisseling. Om deze relatie te kunnen operationaliseren maken we gebruik van twee assen. Deze assen vormen de uitgangspunten van de sociale bevoorrading: één vertegenwoordigt het doel van de transactie (variërend van voornamelijk niet-commerciële motieven tot meer commerciële motieven), de andere vertegenwoordigt de sociale aard van de relatie tussen gebruiker en leverancier. Dit sociale aspect wordt uitgedrukt in termen van nabijheid (zeer dicht = familie, goede vrienden; niet dicht = kennissen). We verkiezen de term nabijheid, in plaats van vriendschap, omdat dit laatste concept sterk onderhevig is aan een persoonlijke invulling. Op deze manier is het mogelijk om verschillende netwerken te vergelijken. De twee assen resulteren in vier soorten bevoorrading:



*Figuur 1: Sociale bevoorrading als multiplexe relatie*

*Commercieel-sociale bevoorrading* verwijst naar een relatie waar een bevoorrader voornamelijk cannabis voor de winst verkoopt, maar alleen aan gekende klanten. We verwachten dat gebruikers verwijzen naar deze bevoorrader in termen van “vrienden” of “familie”. Een *commerciële bevoorrading* verwijst naar een traditionele *dealer-consumer* relatie, waarbij de bevoorrader verkoopt voor winst, en dit doet aan iedereen, dus los van het feit of hij of zij deze persoon kent of niet. Een *ideologische bevoorrading* wordt vooral ingegeven door de immateriële voordelen van het delen van cannabis, waarbij het wordt gedeeld met of gegeven aan iedereen. Tot slot verwijst *sociale bevoorrading* naar een relatie waarbij bevoorrading hoofdzakelijk gemotiveerd is door immateriële voordelen. De bevoorrading vindt plaats tussen personen die (heel) nabij zijn.

Een laatste opmerking betreft de definitie van winst. Sandberg (2012) geeft aan dat er zoiets is als een winsttaboe, waarmee hij vooral verwijst naar geldelijk voordeel. Winst kan echter zowel materiële (geld, de handel voor andere soorten cannabis) of immateriële (ideologie, macht, status, ...) beloning inhouden. Coomber & Moyle (2013) bestudeerden de eerste soort van beloning, meer in het bijzonder de kwestie van geld. Volgens ons kan sociale bevoorrading een transactie van geld inhouden, maar slechts voor zover dit geld is bedoeld om kosten in verband met het kweken te dekken. Dus winst wordt bepaald door de intentie om cannabis te verkopen om allerlei andere kosten van levensonderhoud (bv. hedonistische levensstijl, huur, voeding, ...) te dekken. Coomber & Moyle (2013) bestudeerden een heroïnemarkt en breidden het concept van sociale bevoorrading uit naar minimale commerciële bevoorrading. Deze definitie van de sociale bevoorrading verwijst naar wat we daarnet beschreven als *user-dealers*. Ze zijn verslaafd aan heroïne, verkopen alleen aan andere verslaafde gebruikers, maken weinig winst van de verkoop en beschouwen het bevoorraden als een substituuut voor het plegen van andere misdrijven.

Deze definitie met bijkomende opmerkingen vormt het startpunt van een persoonlijke netwerkanalyse bij Vlaamse jongeren (18 tot 25 jarigen). Data worden op dit moment verzameld en zullen verder verzameld worden in de loop van 2014. De netwerkanalyse neemt de vorm aan van een semi-gestructureerd interview waarbij de respondent samen met de onderzoekster zijn of haar sociale netwerk in kaart brengt met behulp van een softwareprogramma. Op deze manier wordt de respondent actief bij het interview betrokken. Het interview focust zowel op het bredere netwerk van mensen waarmee de respondent zijn of haar vrije tijd doorbrengt als op de plaats van cannabis in dit netwerk. De resultaten worden op drie manieren geanalyseerd: grafisch, statistisch en thematisch.

## 5. Bibliografie

Aldridge, J., Measham, F., & Williams, L. (2011). *Illegal leisure revisited. Changing patterns of alcohol and drug use in adolescents and young adults*. London: Routledge.

Aldridge, J., Parker, H., & Measham, F. (1999). *Drug trying and drug use across adolescence*. London: SPARC Departement of Social Policy and Social Work, University of Manchester.

Baerveldt, C. (1990). *De school: broedplaats of broeinest? Een vergelijkend onderzoek naar de rol van de school bij de bestrijding e nverspreiding van kleine criminaliteit van leerlingen*. Arnhem: Gouda Quint.

Baerveldt, C., Van Rossem, R., Vermande, M., & Weerman, F. M. (2004). Students' delinquency and correlates with strong and weaker ties: a study of students' networks in Dutch high schools. *Connections*, 26(1), 11-28.

Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.

Becker, H. (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. New York: Free press.

Bovenkerk, F., & Hogewind, W. (2003). *Hennepeteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.

Coggan, N., & Mckellar, S. (1994). Drug-Use Amongst Peers - Peer Pressure or Peer Preference. *Drugs-Education Prevention and Policy*, 1(1), 15-26.

Coomber, R. (2006). *Pusher myths: Re-situating the drug dealer*. London: Free Associatin Books.

Coomber, R., & Moyle, L. (2013). Beyond drug dealing: Developing and extending the concept of 'social supply' of illicit drugs to 'minimally commercial supply'. *Drugs: education, prevention and policy, Early Online: 1-8, Early Online*, 1-8.

Coomber, R., & Turnbull, P. (2007). Arenas of drug transactions: Adolescent cannabis transactions in England - Social supply. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 845-865.

Cotterell, J. (2007). *Social networks in youth and adolescence*. London: Routledge.

Cullen, F. (2010). 'Two's up and poncing fags': young women' smoking practices, reciprocity and friendship. *Gender and Education*, 22(5), 491-504.

Curtis, R., Wendel, T., & Spunt, B. (2002). The Gentrification of Drug Markets on Manhattan's Lower East Side. Retrieved August 10, 2012, from <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/197716.pdf>



Dorn, N., Levi, M., & King, L. (2005). Literature review on upper level drug trafficking. London: Home Office.

Duff, C. (2005). Party drugs and party people: examining the 'normalization' of recreational drug use in Melbourne, Australia. *International Journal of Drug Policy*, 16(3), 161-170.

Duffy, M., Schaefer, N., Coomber, R., O'Connell, L., & Turnbull, P. (2008). Cannabis supply and young people: It's a social thing. York: Joseph Rowntree Foundation.

Ennett, S. T., & Bauman, K. E. (2006). The Peer Context of Adolescent Substance Use: Findings from Social Network Analysis. *Journal of Research on Adolescence*, 16(2), 159-186.

Ennett, S. T., Faris, R., Hipp, J., Foshee, V. A., Bauman, K. E., Hussong, A., et al. (2008). Peer Smoking, Other Peer Attributes, and Adolescent Cigarette Smoking: A Social Network Analysis. *Prevention Science*, 9(2), 88-98.

Fang, X., Li, X., Stanton, B., & Dong, Q. (2003). Social network positions and smoking experimentation among Chinese adolescents. *American Journal of Health Behavior*, 27, 257-267.

Gisle, L., Hesse, E., Drieskens, S., Demarest, S., Van der Heyden, J., & Tafforeau, J. (2010). *Gezondheidsenquête België, 2008. Rapport II - Leefstijl en Preventie*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid.

Gourley, C. (2004). A subcultural study of recreational ecstasy use. *Journal of Sociology*, 40(1), 59-73.

Granovetter, M. (1983). The strength and weakness of ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, 1(201-233).

Harrison, L. D., Erickson, P. G., Korf, D. J., Brochu, S., & Benschop, A. (2007). How much for a dime bag? An exploration of youth drug markets. *Drug and Alcohol Dependence*, 90, S27-S39.

Haynie, D. L. (2001). Delinquent peers revisited: does network structure matter? *American Journal of Sociology*, 106(4), 1013-1057.

Hough, M., Warburton, H., Few, B., May, T., Man, L., Witton, J., et al. (2003). A growing market: The domestic cultivation of cannabis. York: Joseph Rowntree Foundation.

Jansen, A. C. M. (2002). The economics of cannabis-cultivation in Europe. Paper presented at the 2nd European Conference on Drug Trafficking and Law Enforcement. Retrieved from <http://www.cedro-uva.org/lib/jansen.economics.htm>

Kobus, K., & Henry, D. B. (2010). Interplay of network position and peer substance use in early adolescent cigarette, alcohol, and marijuana use. *The journal of early adolescence*, 30(2), 225-245.

Krohn, M. D. (1986). The web of confirmity: a network approach to the explanation of delinquent behavior. *Social Problems*, 33(6), S81-S93.

Lupton, R., Wilson, A., May, T., Warburton, H., & Turnbull, P. J. (2002). *A rock and a hard place: drug markets in deprived neighbourhoods*. London: Home Office.

Maher, L., & Hudson, S. L. (2007). Women in the drug economy: a metasyntesis of the qualitative literature. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 805-826.

Marcus, H. (1996). The friendships of delinquents. *Adolescence*, 31(145-158).

Measham, F. (2002). Doing gender' - 'doing drugs': conceptualising the gendering of drugs cultures. *Contemporary Drug Problems*, 29(2), 335-373.

Michell, L., & Amos, A. (1997). Girls, pecking order and smoking. *Social Science & Medicine*, 44(12), 1861-1869.

Mische, A. (2011). Relational sociology, culture, and agency. In J. Scott & P. J. Carrington (Eds.), *The SAGE handbook of social network analysis* (pp. 80-97). London: Sage.

Murji, K. (2007). Hierarchies, markets and networks: ethnicity/race and drug distribution. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 781-804.

Nguyen, H., & Bouchard, M. (2010). Patterns of youth participation in cannabis cultivation. *Journal of Drug Issues*, 40, 263-294.

Oetting, E., & Beauvais, F. (1987). Peer cluster theory, socialization characteristics and adolescent drug use: a path analysis. *Journal of Counseling Psychology*, 34(2), 205-213.

Paoli, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law & Social Change*, 37, 51-97.

Papachristos, A. V. (2011). The coming of a networked criminology? In J. MacDonald (Ed.), *Measuring crime and criminality* (Vol. 17, pp. 101-140). New Brunswick: Transaction Publishers.

Parker, H. (2000). How young Britons obtain their drugs: Drugs transactions at the point of consumption. *Crime Prevention Studies*, 11, 59-81.

Parker, H., Williams, L., & Aldridge, J. (2002). The normalization of 'sensible' recreational drug use: further evidence from the North West England longitudinal study. *Sociology*, 36(4), 941-964.

Pearson, G. (2007). Drug markets and dealing: From 'street dealer' to 'Mr. Big'. In M. Simpson, T. Shildrick & R. MacDonald (Eds.), *Drugs in Britain: Supply, consumption and control*. Basingstoke: Palgrave.

Pearson, M., & Michell, L. (2000). Smoke Rings: social network analysis of friendship groups, smoking and drug-taking. *Drugs: Education, Prevention & Policy*, 7(1), 21-37.

Potter, G. (2006). Weed, need and greed: Domestic marijuana production and the UK cannabis market. Unpublished submitted for the degree of PhD. University of Sheffield.

Potter, G. (2009). Exploring retail-level drug distribution: Social supply, 'real' dealers and the user/dealer interface. In Z. Demetrovics, J. Fountain & K. Kraus (Eds.), *Old & new policies, theories, research methods and drug users across Europe* (pp. 50-74). Lengerich: Pabst Science Publishers.

Potter, G., Bouchard, M., & Decorte, T. (2011). The globalization of cannabis cultivation. In T. Decorte, G. Potter & M. Bouchard (Eds.), *World Wide Weed. Global trends in cannabis cultivation and its control*. Farnham, UK: Ashgate.

Reid, S. T. (2011). *Crime and criminology*. New York: Oxford University Press.

Reuter, P. (1985). *The organization of illegal markets: and economic analysis*. Washington: National Institute of Justice.

Sandberg, S. (2012a). Cannabis culture : A stable subculture in a changing world. *Criminology and Criminal Justice*, 0(0), 1-17.

Sandberg, S. (2012b). The importance of culture for illegal drug markets. *British Journal of Criminology*, 52, 1133-1151.

Sarnecki, J. (2001). *Delinquent networks. Youth Co-Offending in Stockholm*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shiner, M., & Newburn, T. (1997). Definitely, maybe not? The normalisation of recreational drug use amongst young people. *Sociology*, 31(3), 511-529.

Sykes, G., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22(664-670).

Valdez, A., & Kaplan, C. (2007). Conditions that increase drug markets involvement: the invitational edge and the case of Mexicans in South Texas. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 893-917.

Valente, T. W. (2003). Social network influences on adolescent substance use: an introduction. *Connections*, 25(2), 11-16.

van der Rakt, M., Weerman, F. M., & Need, A. (2005). Delinquent gedrag van jongens en meisjes. Het (anti)sociale kapitaal van vriendschapsrelaties. *Mens & Maatschappij*, 80(4), 328-352.

Vlaemynck, M. (in druk). Sociale netwerkanalyse in de criminologie: een perspectief met toekomst. *Panopticon*.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weerman, F. M., Bijleveld, C. J. H., & Averdijk, M. D. E. (2005). Netwerken en netwerkposities van delinquente en niet-delinquente jongeren. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(1), 24-41.

Weisheit, R. (1992). *Domestic marijuana: A neglected industry*. Westport, CT: Greenwood press.

Werse, B. (2008). Retail markets for cannabis - Users, sharers, go-betweenes and stash dealers. In D. J. Korf (Ed.), *Cannabis in Europe: Dynamics in perception, policy and markets* (pp. 106-123). Lengerich: Pabst Science Publishers.

Zinberg, N. E. (1983). *Drug, set, setting. The basis for controlled intoxicant use*. New Haven, CT: Yale University Press.

# Kritische kanttekeningen bij de Antwerpse ‘war on drugs’ en de aanpak van detailhandel

TOM DECORTE

## 1. Inleiding

In het kader van het Beleidsplan Drugs 2005-2007 heeft de stad Antwerpen op het belang van een gefundeerde onderbouwing van het lokale drugsbeleid gewezen. Ten behoeve van haar drugsbeleid besliste de stad door een onafhankelijke wetenschappelijke equipe informatie op het lokale niveau te laten verzamelen. Na de ontwikkeling en systematische toepassing van de Antwerpse Drug- en Alcoholmonitor (ADAM) en de Antwerpse Monitor Jongeren, Alcohol en Drugs (AMJAD), werd eind 2011 voor een specifieke focus gekozen, m.n. de detailhandel. Deze studie vormt geen onderdeel van een continue monitor, maar omvat een exploratieve casestudy. In deze bijdrage vatten we de belangrijkste bevindingen van dat onderzoek samen, en formuleren we een aantal kritische reflecties bij het Antwerpse lokale drugbeleid.

## 2. Exploratief onderzoek naar de detailhandel: opzet en methodologie

De bestrijding van de handel in illegale drugs vormt – net als op federaal niveau – een belangrijke pijler van het Antwerpse drugsbeleid. De stad Antwerpen erkent in haar drugbeleidsplan 2009-2012 de illusie van een *drugsvrije* stad (SODA, 2012). Wel streeft men middels duidelijke beleidskeuzes en gerichte acties naar een meer *drugssarme* stad. Een beleid ten aanzien van de lokale drugsmarkt is niet alleen van belang omwille van de gerelateerde overlast voor buurten, maar ook omwille van de risico's die deelnemers aan deze markt lopen (Korf & Verbraeck, 1993; Vannostrand & Tewksbury, 1999). Het internationale wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot illegale drugsmarkten heeft zich tot nog toe vooral op de *vraagzijde* toegespitst. Er is verhoudingsgewijs weinig onderzoek naar de aanbodzijde verricht (Pearson & Hobbs, 2001). Ook in Antwerpen was er behoefte aan bijkomende empirische gegevens omtrent de aanbodzijde, de interacties tussen kopers en verkopers, en de (bedoelde en onbedoelde) impact van beleidsstrategieën.

Ons onderzoek focuste op de laagste niveaus van de lokale drugsmarkt: de detailhandel in cannabis, cocaïne, heroïne, amfetamines en xtc. We belichtten vooral de verkoop van illegale drugs op consumentenniveau, met name de rechtstreekse contacten tussen (detail)handelaar en eindgebruiker. Hogere echelons, zoals de groothandel en de import, werden buiten beschouwing gelaten.

De lokale drugsmarkt kenmerkt zich immers door een toenemende organisatorische complexiteit (Skolnick et al., 1990). Naast verschillende criminele netwerken en organisaties, is er ook sprake van een 'vrije markt', waarin verkopers als 'zelfstandige ondernemers' opereren. Daarnaast is de laatste jaren een opmars van een meer gesloten markt vastgesteld. Terwijl de detailhandel in de jaren negentig hoofdzakelijk op straat plaatsvond (een 'open' markt), gebeurt de verkoop tegenwoordig ook vaak via telefonische contacten of in dealpanden (May & Hough, 2004). De detailhandel is bijgevolg niet alleen complexer, maar tevens minder zichtbaar geworden. Ten slotte weten we nog te weinig hoe terreindeskundigen het huidige beleid percipiëren en welke (on)bedoelde effecten dat beleid genereert.

Het onderzoek vertrok van drie centrale onderzoeksvragen: 1) Welke profielen en gemeenschappelijke achtergrondkenmerken kunnen aan detailhandelaars op de illegale lokale drugsmarkt in Antwerpen worden toegeschreven? 2) Hoe is de illegale lokale detailhandel in Antwerpen georganiseerd en hoe opereren dealers? 3) Hoe wordt in Antwerpen de lokale detailhandel in illegale roesmiddelen aangepakt en welke (bedoelde en onbedoelde) effecten hebben deze activiteiten op de detailhandelaars en op de illegale lokale drugsmarkt in het algemeen?

Het onderzoek betrof een casestudy. Om een zo volledig mogelijk beeld van de Antwerpse detailhandel te verkrijgen, kozen we voor een *triangulatie van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden en gegevens*. Benevens een verkennende literatuurstudie en een analyse van processen-verbaal en parketdossiers, bevroegen we terreindeskundigen persoonlijk aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst:

- *Dossieranalyse*: De illegale detailhandel in drugs is een gevoelig thema. Detailhandelaren laten zich niet eenvoudig bestuderen, het betreft een zgn. *hidden population*. Dergelijk onderzoek vereist voldoende creativiteit en flexibiliteit. Daarom kozen we – na een verkennende literatuurstudie – in de eerste fase van het onderzoek voor een analyse van 144 processen-verbaal en 31 parketdossiers (m.b.t. feiten vastgesteld in de periode januari-juni 2011). Met toestemming van de procureur des Konings analyseerden we deze politionele en justitiële documenten aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve variabelen.
- *Interviews met sleutelfiguren*: In de tweede fase hebben we een lijst met sleutelfiguren opgesteld, die om uiteenlopende redenen met het onderzoeksobject vertrouwd zijn. Actoren met een professionele kennis van de detailhandel vonden we vooral bij politie, parket en hulpverlening. Daarnaast spraken we met een aantal deelnemers aan de illegale drugsmarkt. Deze Antwerpse druggebruikers en –verkopers kregen voor hun medewerking een geldelijke vergoeding (cfr.

Simmons & Wilmot, 2004), wat niet het geval was voor de terreindeskundigen. Alle 24 interviews werden individueel en *face-to-face* afgenomen.

### 3. Profiel van de detailhandelaars en de Antwerpse detailhandel

Er bestaat niet zoiets als dé Antwerpse detailhandelaar. Er is een groep van ‘autoch-tone’ dealers die zich vooral toelegt op de verkoop van cannabis, xtc en speed. Zij opereren in een meer gesloten milieu via het uitgaansleven of het thuisdealen. Ze komen zelden in het vizier van de ordediensten waardoor er over dit segment weinig geweten is (Paoli & Reuter, 2008). Verder zijn er de allochtone dealers, meestal afkomstig uit Maghrebijnse landen. Ze zijn meer gegroepeerd in netwerken en verbonden met de straatverkoop van cocaïne, heroïne en hasj. Ongedocumenteerde dealers opereren zelden op zelfstandige basis. Ze worden meestal door allochtone dealers ingezet voor het rondbrengen van drugs. Voor deze groep is het vooral een manier van overleven (Paoli & Reuter, 2008).

Bijna de helft van de politionele vaststellingen inzake het dealen van drugs gebeurt op heterdaad, en op de openbare weg. Eén op vijf vaststellingen gebeurt naar aanleiding van een identiteitscontrole. Bijna alle verdachten zijn mannen (cfr. ook Grundetjern & Sandberg, 2012). De gemiddelde leeftijd van gevatte dealers is ongeveer 30 jaar. Slechts zelden zijn dealers minderjarig, of ouder dan 45 jaar. Eén op drie gevatte dealers heeft de Belgische nationaliteit, bijna de helft van de gevatte dealers bezit een Europese nationaliteit. Ongeveer één op vier gevatte dealers is van Noord-Afrikaanse origine, één op zeven van West-Afrikaanse origine.

Belgische detailhandelaren zijn vaker betrokken bij de verkoop van cannabis en/of partydrugs (zoals amfetamines of xtc), en zijn op verschillende plaatsen in de stad actief. Zij wonen ook meer verspreid, en verkopen vaker vanuit hun woning of ze leveren op bestelling. Detailhandelaren schijnen zich vaker op één product toe te leggen, dan te handelen in verschillende middelen. Bijna drie op vier gevatte dealers hebben slechts één product op zak. In de helft van alle gevallen betreft het cannabis, in telkens een kwart van de gevallen betreft het cocaïne of heroïne. Er is sprake van een zekere scheiding tussen de ‘soft-’ en de ‘hard drugs markt’. De verkoop van hasj, amfetamine en xtc komt minder voor.

Bij één op vier politionele vaststellingen is de verblijfsstatus van de verdachten niet expliciet aangeduid. Eén op drie dealers verblijft legaal in het land; ongeveer even veel dealers hebben geen geldige verblijfsdocumenten. De illegale detailhandelaars worden meestal in het kader van de politieacties in de buurt 2060 gevat. Van een belangrijk aantal gevatte dealers is het strafrechtelijk verleden niet bekend. Dat heeft onder meer

te maken met het feit dat veel verdachten geen geldige identiteitsdocumenten hebben, en vaak aliassen gebruiken.

Van de verdachte dealers die in het rijksregister konden worden getraceerd, heeft ongeveer de helft zijn woonplaats in Antwerpen zelf, vooral in de buurten 2060, 2018 en 2000. Van twee op vijf gevatte dealers is geen officiële woonplaats bekend. In de buurt 2060 worden verhoudingsgewijs meer niet-Belgische dealers gevat, in vergelijking met de rest van de stad. De meeste verdachten zijn er afkomstig uit Noord-Afrika, op de voet gevolgd door de Europeanen. Elders worden minder Noord-Afrikanen gevat, en véél meer Europeanen (Belgen, Nederlanders). Verdachten gevat in 2060 hebben veel vaker geen geldige verblijfspapieren en geen vaste woonplaats.

In de buitenwijken is marihuana het product dat het vaakst verkocht wordt, maar ook de detailhandel in xtc en speed wordt geassocieerd met de buitenwijken. De oude stadskern wordt eerder geconfronteerd met de verkoop van cocaïne, heroïne en cannabis aan een divers publiek, gaande van de recreatieve weekendgebruikers tot de 'verpauperde' drugsverslaafden. Wat de stadsrand buiten de ring betreft, blijft de impact van het fenomeen binnen de perken. Dit ligt anders in de binnenstad, waar de meer zichtbare verkoop van drugs zich concentreert in bepaalde buurten. Deze verschijningsvorm wordt geassocieerd met lawaaihinder, doorgaand verkeer, onpure types, druggerelateerde criminaliteit en een verhoogd onveiligheidsgevoel.

Het parket krijgt jaarlijks honderden dossiers m.b.t. detailhandel te verwerken. In de onderzochte periode (2011-2012) was slechts één drugsmagistraat verantwoordelijk voor de afhandeling van al deze dossiers, wat zorgt voor een te zware caseload. De doorlooptijd voor de afhandeling van dossiers omtrent detailhandel varieert in sterke mate: van 1 tot 12 maanden. Sinds de invoering van de snelrechtprocedure zijn er steeds meer zaken na 3 maanden gevonnist. Eén op drie verdachten in de bestudeerde parketdossiers verbleef tijdens het verloop van het gerechtelijk onderzoek in voorlopige hechtenis.

In zowat alle bestudeerde parketdossiers werden de verdachten schuldig bevonden en veroordeeld, wat onder meer te maken heeft met het hoge aantal vaststellingen op heterdaad. De strafmaat voor detailhandel varieert sterk. De klassieke bestraffing (vrijheidsstraf en geldboete) wordt het meeste uitgesproken, gevolgd door de werkstraf (van 60 tot 180 uur). Celstraffen variëren tussen 12 à 18 maanden. In geval van herhaling of verzwarende omstandigheden ligt de strafmaat een stuk hoger.

De Antwerpse detailhandel is kennelijk zeer toegankelijk (Decorte & Tieberghien, 2008; Decorte & Janssen, 2011). Dit wordt verklaard door de nabijheid van de haven en de reputatie 'dicht bij de bron te zitten', de ring op een boogscheut van de binnen-



stad die de vlucht voor drugtoeristen vergemakkelijkt en de anonimiteit die de grootstad biedt. De meeste drugs worden bij aankomst in de Antwerpse haven eerst naar Nederland geëxporteerd, waar ze versneden worden, en opnieuw gedistribueerd.

De lokale drugshandel toont zich als een stabiel fenomeen zonder al te grote evoluties. Er zijn bescheiden wijzigingen zoals de opmars van het gsm-verkeer (Barendregt et al., 2003), het inschakelen van de huurauto's, de afname van het Franse drugstoerisme (De Ruyver & Surmont, 2007), de verplaatsingseffecten als gevolg van de overlastaanpak in 2060 (Samen Leven – Stad Antwerpen, 2011) en de toename van detailhandelaars zonder papieren (Decorte & Janssen, 2011; JDW, 2010).

#### 4. Hiaten in de kennis over lokale detailhandelaars

Bijna de helft van de politionele vaststellingen inzake detailhandel kaderen binnen de overlastaanpak in de wijk 2060. De politie organiseert er op continue wijze ordediensten gericht op de alcohol- en druggerelateerde overlast. Een basaal uitgangspunt in de criminologische discipline is de wetenschap dat politiecijfers – inzake drugsfeiten, maar evenzeer inzake elk ander criminaliteitsfenomeen - deels een activiteitenstatistiek zijn. Dat heeft als consequentie dat vooral de *meest zichtbare* en het vaakst met overlast geassocieerde vormen van detailhandel in beeld worden gebracht en zodoende dominant lijken (Goethals et al., 2002). Het moge duidelijk zijn dat de Antwerpse detailhandel zich niet tot de straathandel in de stationsbuurt beperkt. De Antwerpse detailhandel bestaat uit meer en minder zichtbare segmenten. Daarenboven heeft elk district zijn eigen hot spots. In de voorhanden zijnde cijfergegevens zijn de *minder zichtbare*, gesloten segmenten van de detailhandel ondervertegenwoordigd. We denken daarbij aan de verkoop van kleine hoeveelheden drugs in het uitgaansmilieu, aan de detailhandel vanuit privéwoningen (de thuisdealers, de dealpanden en het dealen in horeca-aangelegenheden, bijvoorbeeld vzw's en shishabars), en de vele verschijningsvormen van mobiele handel (de zgn. gsm-dealers, de aan-huisleveringen, de vluchtige transacties op plekken die de klant met zijn dealer voordien onderhandelt, enz. ).

Die mobiele en/of minder zichtbare drugstransacties vormen niet alleen een belangrijk hiaat in onze kennis van de detailhandel vandaag de dag, maar het valt bovendien te verwachten dat de prevalentie en het gewicht van deze segmenten zullen toenemen naarmate de aanpak van de meest zichtbare en locatie-gebonden vormen van detailhandel zal worden geïntensifieerd. Het is bijgevolg bijzonder belangrijk om over wetenschappelijk onderbouwde gegevens te beschikken over de actuele ontwikkelingen die de minder zichtbare en/of mobiele segmenten van de lokale drugsmarkt vertonen (Aitken et al., 2002). Overigens, ook uit de evaluatie van intensieve overlastaanpak

in de buurt 2060 bleek het goed monitoren van verplaatsingseffecten een bijzonder belangrijk aandachtspunt (Samen Leven – Stad Antwerpen, 2011).

Er is, ten tweede, nood aan meer nauwkeurige gegevens over specifieke types van detailhandelaars. Zo verzamelden wij anekdotische informatie over o.m. minderjarigen die worden ingeschakeld om drugs rond te brengen, en over detailhandelaars in partydrugs, zoals xtc, speed, GHB of nieuwe synthetische middelen. De beschikbare kennis over dié types van detailhandelaars is veel beperkter, in vergelijking met de expertise omtrent de cannabis-, cocaïne- en heroïne-transacties. Toch is het bijzonder belangrijk om ze beter te kunnen doorgronden, om verschillende redenen. Minderjarigen verdienen sowieso onze bijzondere aandacht en bekommernis, vanwege hun kwetsbaarheid en de risico's op afhankelijkheid, zowel van drugs, als van drugshandelaren. Als een drugbeleid gericht is op repressie van elke vorm van drughandel, en principieel geen selectief onderscheid wil maken tussen bepaalde groepen van gebruikers of dealers, dan verdienen de partydrugdealers evenveel aandacht als de andere, meer zichtbare dealertypes. Kennis verkrijgen over minder zichtbare segmenten en dealertypes is – dat hebben ook wij ondervonden in dit onderzoek – geen sinecure. Het verdient aanbeveling om in te zetten op meer kennis "van binnen uit", via mensen die de drugsmarkt uit eigen ervaring kennen, gebruikers én dealers en ex-dealers dus (Ponsioen et al., 1999; Gruter & Van de Mheen, 2002).

Een andere actor op de lokale drugsmarkt waar we eigenlijk nog te weinig over weten, betreft de zgn. drugsrunners die potentiële klanten naar de drugsdealers toe leiden. Zij hebben vaak zelf geen drugs op zak, en komen niet in de bestudeerde pv's voor. Zij krijgen – als ze betrapt worden – een GAS-boete voor zoekgedrag opgelegd, waardoor ze moeilijk te onderscheiden zijn van de druggebruikers (Ibrahim, 2012). Met het oog op specifieke strategische analyses van dit fenomeen pleitten wij in ons rapport voor een betere en aangepaste registratie door politiediensten. Zo hebben we o.m. gewezen op de mogelijkheid om een specifieke registratiecode in processen-verbaal voor activiteiten van drugsrunners te creëren.

De procedures om dealers zonder geldige verblijfsdocumenten te identificeren en naar hun land van herkomst te repatriëren, kennen bijzondere moeilijkheden. Daar zijn verschillende redenen voor: de moeilijkheden om de ware identiteit van de betrokkenen te kennen, de al dan niet vermeende afkomst uit conflictgebieden als 'politiek vluchteling', het gebrek aan bilaterale terugnameakkoorden met de landen van herkomst, de soms tergend lange procedures bij landen waarmee België wél akkoorden heeft gesloten, de gebrekkige bevolkingsregistratiesystemen in sommige landen, en de argwanende houding van bepaalde naties. Een *vrijwillige* terugkeer door dealers zonder papieren is uiterst zeldzaam, en veel veroordeelde drugsverkopers zijn moeilijk of niet

verwijderbaar. Een en ander leidt ertoe dat de meeste dealers zonder geldige verblijfsdocumenten ofwel onmiddellijk mogen beschikken of met een bevel tot uitwijzing op zak in vrijheid worden gesteld. Ze verdwijnen vervolgens opnieuw in de illegaliteit. Er zijn zelfs vermoedens dat sommige gerepatrieerde dealers er in slagen om naar België terug te keren en hun activiteiten te hervatten, tot ze opnieuw tegen de lamp lopen. Zowel de lokale politie als de verbindingsambtenaar van de Dienst voor Vreemdelingenzaken hebben echter weinig zicht op het procedureverloop en de afloop van dossiers inzake dealers zonder geldige verblijfsdocumenten. Er is op dat vlak nood aan meer concrete en systematische vaststellingen en registraties.

In de loop van onze studie rezen geregeld vragen in verband met de criminele carrières van de gevatte dealers. Hebben de gevatte dealers eerder gelijkaardige feiten gepleegd? Dealden ze voorheen andere drugs? Passen ze hun werkwijze door hun carrière heen aan? Nog intrigerender zijn de vragen met betrekking tot hun geografische traject: waren ze eerder in andere steden van het land actief, of in andere landen? Het gebruik van alibis en allerlei hindernissen inzake internationale informatie-uitwisseling maken het beantwoorden van zulke vragen niet eenvoudig, maar politie en justitie hebben vaak te weinig zicht op de criminele carrières van de gevatte detailhandelaars. We hebben erop aangestuurd om via de Algemene Nationale Gegevensbank een antecedentenonderzoek te laten uitvoeren op de dossiers die we in deze studie tegen het licht hielden, maar dat is niet gelukt. Toch menen we dat zulk antecedentenonderzoek de Antwerpse detailhandel en de criminele carrières van dealers in Antwerpen inzichtelijker en misschien voorspelbaarder zou kunnen maken.

Tot slot een kanttekening bij de voorhanden zijnde kennis over de bovenbouw van de detailhandel, die in deze studie per definitie onderbelicht bleef. We weten dat vooral in het harddrugmilieu grote delen door georganiseerde (familiale) netwerken worden gedomineerd (Paoli & Reuter, 2008). Over de bovenbouw in het softdrugmilieu is minder bekend (Korf & Verbraeck, 1993). Desalniettemin is net *dát* aspect van de drugsmarkt cruciaal, als men de lokale markt ernstig wil verstoren of ontwrichten. De potentiële reserve aan loopjongens en kleine dealers is schier oneindig, en droogt wellicht nooit op; terwijl de bovenbouw lastiger te onderzoeken is, maar wel de ruggraat vormt van de handelsketen. Extra inspanningen om kennis over de bovenbouw te verzamelen, lijken ons daarom aangewezen.

## 5. Preventie van drugshandel

Een *eerste* pijler van een integraal lokaal drugbeleid betreft de preventie. Wie preventie zegt, denkt in de eerste plaats uiteraard aan het voorkomen en ontraden van gebruik. Dat aspect is – gezien de focus van deze studie op de *aanbodzijde* – in onze

studie weinig aan bod gekomen. Toch dient opgemerkt dat één van de uitgangspunten van het Antwerpse drugbeleid vandaag de dag schijnt te zijn dat een irriterende aanpak van druggebruikers in twee richtingen ontradend werkt: ontrading van druggebruik zelf, én ontmoedigend naar de dealers toe (Stad Antwerpen, 2013). In de internationale wetenschappelijke literatuur, het moet gezegd, is weinig evidentie te vinden voor het ontradend effect van '*very irritating policing*', maar daar kom ik verder in deze tekst op terug.

Hoe voorkom je dat mensen drugs beginnen te dealen? Het verkopen van drugs op detailniveau is voor veel betrokkenen een manier van *overleven*, zeker in het geval van mensen zonder geldige verblijfsdocumenten. Er valt dus iets te zeggen voor het opstarten van ontradingsprojecten in de landen van herkomst, eventueel met steun van het Europees Terugkeerfonds. Uitgeweken dealers worden in hun dorpen van herkomst vaak als helden met geld en status gepercipieerd, en het zou een goede zaak zijn als die foute beeldvorming kon worden gecorrigeerd. Uiteraard hangt een en ander samen met de economische problemen in de landen van herkomst, en dat is een vraagstuk van meer structurele aard (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011).

Geldgewin is dé drijfveer bij uitstek bij detailhandelaars, maar wààr het geld voor moet dienen kan uiteenlopen: het bekostigen van eigen gebruik, het voorzien in de basisbehoeften van zichzelf en anderen, het onderhouden van familieleden in het buitenland, enz. De persoonlijke levensomstandigheden van een detailhandelaar variëren sterk van individu tot individu. Van grote luxe is er op dit niveau echter weinig sprake. Schrijnende toestanden doen zich voor bij de zwaar verslaafde dealers en bij die zonder papieren. Het betreft hier een straatje zonder eind: ze hebben een erbarmelijk onderkomen, ze kampen met fysieke en mentale gezondheidskwalen, ze bezitten een uitgebreid strafblad, en hun levensverhaal is er een van gevangenis in en gevangenis uit,...

Om te voorkomen dat mensen hun toevlucht nemen tot het dealen, moet men de voedingsbodem aanpakken. De oorzaken van de drugshandel zijn vooral socio-economisch (Aitken et al., 2002). De lokale overheden moeten streven naar een sociaal en economisch klimaat waarin drugshandel niet langer de meest aantrekkelijke economische opportuniteit is. Er moet bijzondere aandacht gaan naar de huisvestingssituatie en de arbeidsalternatieven voor de meest kwetsbare groepen en zorgbehoevenden. De invulling van een breed en inclusief armoedebeleidsplan, zoals aangekondigd in het nieuwe Antwerpse bestuursakkoord, is daarbij van cruciaal belang. Het arbeidsmarktbeleid, het onderwijsbeleid, het woonbeleid, het gezondheidsbeleid, het cultuur- en het sportbeleid dienen uitdrukkelijk rekening te houden met mensen in armoede en andere vormen van sociale uitsluiting.

De stad Antwerpen moet blijven investeren in een grond- en pandenbeleid om leegstand en verkrotting tegen te gaan. Dat bevordert niet alleen de fysieke aantrekkelijkheid en de opwaardering van buurten, men reduceert ook het aantal potentiële plaatsen voor de verkoop en/of gebruik van drugs. Vanuit een techno-preventief oogpunt kan men ingrijpen in de verkeerssituatie op plaatsen in de stad waar frequent drugstoerisme wordt vastgesteld. Men kan de toegangswegen aanpassen, steegjes afsluiten, het aantal parkeerplaatsen terugbrengen en meer eenrichtingsstraten inrichten. Men ontmoedigt zo niet alleen potentiële kopers, maar ook dealers kunnen minder makkelijk vluchten (Clarke, s.d.).

## 6. Straatdealers en hulpverlening

De *twééde* pijler van een lokaal drugsbeleid is het *curatieve luik*. Het Antwerpse stadsbestuur heeft de afgelopen weken en maanden een aanvang genomen met het uitvoeren van haar beleidsintenties. Ze heeft de politionele en gerechtelijke capaciteit inzake drugs gevoelig uitgebreid (Stad Antwerpen, 2013). De onderbouw van een efficiënt drugbeleid is o.i. echter een goed uitgebouwd welzijns- en gezondheidsbeleid. Bij een lokaal drugbeleid dat integraal wil zijn, moet er een gezond evenwicht tussen de pijlers preventie – hulpverlening – repressie zijn (De Ruyver et al., 2009). Intensifiëring van de handhaving moet dus gepaard gaan met capaciteitsuitbreiding aan de zorgzijde (Aitken et al., 2002). Het is bijvoorbeeld aangewezen om de bestaande dagopvang voor de dak- of thuisloze druggebruikers naar de namiddag uit te breiden. Er is weliswaar sprake van bijkomende initiatieven (bijvoorbeeld: de uitbreiding van de nachtopvang in de winter, de installatie van een centraal telefoonnummer, de uitbreiding van de inloopt centra van het OCMW), maar dat is nog weinig concreet.

Met de overlastaanpak is de leefbaarheid in Antwerpen Noord toegenomen (Samen Leven – Stad Antwerpen, 2011). Maar zowel de overlast- als criminaliteitsaanpak brengen een aantal onbedoelde effecten met zich mee. Door het verhoogde aantal controles en gecoördineerde acties geraakt het fenomeen meer versnipperd en minder eenvoudig te detecteren (Aitken et al., 2002). Dit heeft gevolgen voor de gezondheids-toestand van gebruikers en verkopers, die in de anonimiteit verdwijnen (cfr. Global Commission on Drug Policy, 2012). Gebruikers voelen zich gevisieerd.

Als gebruikers aanleiding geven tot overlast in de publieke ruimte, kan de lokale politie er heden ten dage nergens mee heen en belanden ze in de politiecel. Gezien de verhoogde gezondheidsrisico's van een nultolerantiebeleid moet éxtra geïnvesteerd worden in schadebeperkende hulpverleningsinitiatieven: sensibilisering over veilig gebruik, een groter aanbod aan steriele parafernalia, initiatieven inzake drugstesting en dergelijke (Maher & Dixon, 1999).

Er is een substantiële groep van detailhandelaars die *zélf* met problematisch druggebruik te kampen heeft. Deze mensen dealen om hun eigen verslaving te onderhouden. Naast (of als alternatief voor) de strafrechtelijke afhandeling van de feiten, moet het gezondheidsprobleem van deze mensen via de hulpverlening worden aangepakt. Politie en parket dienen alert te zijn om deze groep naar de hulpverlening door te verwijzen, voor zover deze mensen zich naar de eisen van de hulpverlening willen voegen (De Ruyver et al., 2009). Initiatieven zoals het therapieadvies en het justitieel casemanagement zijn nog te weinig gekend en worden ten aanzien van dealers weinig toegepast (SODA, 2012; De Sleutel, 2011, 2012). Bovendien is beslist om de doorverwijzing van druggebruikers door politie naar de drughulpverlening niet langer te verplichten tot 25 jaar. Er is enkel een systematische doorverwijzing voor minderjarigen.

Ook in de gevangenis kan méér geïnvesteerd worden in de behandeling van afhankelijkheidsproblemen. Een hulpverleningsaanbod in de gevangenis dient te focussen op diverse aspecten: preventie van besmetting en overdracht van ziektes, farmacologische en psychosociale begeleiding, voorbereiding van de vrijlating en ondersteuning bij terugkeer en reïntegratie.

Het binnenkomstbeleid ten aanzien van migranten zonder papieren verdient aandacht. Een beperkte of vertekende kennis over het hulpverleningsaanbod en de juridische procedures belemmert mensen met een illegale verblijfsstatus om aansluiting te vinden met het ontvangstland. Er is nood aan duidelijke, begrijpelijke en accurate informatie. Gespecialiseerde professionals dienen deze mensen op te zoeken en de juridische en sociale mogelijkheden voor hen uit te zoeken (Wildschut et al., 2003).

Een doorgedreven aanpak inzake overlast leidt tot de verspreiding van de detailhandel naar andere delen van de stad (Aitken et al., 2002; Decorte & Janssen, 2011). Extra inspanningen om ook de laagdrempelige hulpverlening verder te decentraliseren lijken bijgevolg nuttig. Door een decentralisatie kunnen méér potentiële cliënten worden bereikt, en kan overlast over verschillende wijken en buurten worden gespreid.

## 7. Handhaving

Op het moment van onze bevraging ervoeren de meeste actoren op het terrein het beleid ten aanzien van de detailhandel als 'dweilen met de kraan open' (zie ook Bretteville-Jensen, 2011). Vooral het strafuitvoeringsbeleid zorgde voor frustratie bij de ordehandhavers op het terrein. Detailhandelaars komen na enkele maanden detentie vrij en hervatten hun illegale activiteiten. Het vreemdelingenbeleid ten aanzien van de illegale detailhandelaars ligt onder vuur. Men slaagt er nog onvoldoende in om de

stroom van illegale detailhandelaars adequaat aan te pakken. Een 'Bevel om het Grondgebied te Verlaten' blijft het instrument bij uitstek, maar blijft doorgaans dode letter. Gedwongen repatriëring is slechts uitzonderlijk mogelijk.

In het nieuwe bestuursakkoord kreeg het luik *handhaving* een prominente rol, en het is de afgelopen weken reeds duidelijk geworden dat het de bewindsploeg op dat vlak menens is (Stad Antwerpen, 2013). Een aantal aanbevelingen uit ons rapport kreeg ondertussen vorm in beleidsmaatregelen: de uitbreiding van de vervolgingscapaciteit bij het Antwerpse parket, een gerechtelijke en bestuurlijke handhaving die kort op de bal speelt, de handhaving van het alcoholverbod en het sluitingsuur, en het uitspelen van de activerende bevoegdheid van het OCMW (Stad Antwerpen/Samenleven, 2011). In hetgeen volgt wil ik een aantal aanbevelingen op een rijtje zetten die nog niet door de feiten zijn ingehaald.

Het structureel ontwrichten van een lokale drugsmarkt is geen sinecure, tenminste als men een beleid wil voeren dat niet enkel gericht is op het verminderen van de zichtbare overlast in één of enkele buurten, en als het beleid niet wil verzanden in een louter *symbolisch* beleid. Elke ogenschijnlijke overwinning in het uitschakelen van een kleine dealer of de onderste schakels van de productie- of distributieketen wordt bijna onmiddellijk tenietgedaan door het opduiken van andere groepen of individuen. Voor elke straatdealer die wordt gevat, staat er meteen een andere klaar om in het gat te springen (Aitken et al., 2002). Als men begrijpt welke de winstmarges zijn voor de aanbieders op een illegale markt, dan is het logisch om aan te nemen dat het aanbod met het huidige beleid nooit kan slinken. Dat beleid verzandt in symptoombestrijding, en heeft weinig of geen aandacht voor de onderliggende voedingsbodem van het fenomeen, o.m. armoede en sociale uitsluiting. Immers, niet iedereen die deelneemt aan de drugseconomie is even 'schuldig'. Velen van hen zijn zelf het slachtoffer van geweld en intimidatie, of worden tot wanhopige strategieën gedreven door hun eigen drugafhankelijkheid of door hun economische situatie. Het is niet aangewezen om die mensen even zwaar te straffen als de leiders van professionele criminele organisaties die de illegale markt domineren.

De meest aangewezen strategie tegenover een sterk gevestigde drugsmarkt is m.i. het focussen op de bovenbouw van de drugshandel, en dat door op een gevarieerde, onvoorspelbare en vernieuwende manier te ageren. In overeenstemming met het nieuwe Zonaal Veiligheidsplan pleitten wij voor extra investeringen in het politionele vermogensonderzoek gericht op de bovendeaalers, de financiers en de organisatoren, de 'grote vissen' zeg maar. Zuiver winstbejag en criminele status is het voornaamste motief van professionele criminelen, overleven is de drijfveer van de detailhandelaar. Het 'kaalplukonderzoek' en vervolgens de inbeslagnames en verbeurdverklaring

kunnen een sterker ontradend effect hebben. Men kan zo trachten de risico's voor de bovendealeters onvoorspelbaar te maken, en hun efficiëntie te ondermijnen. Dat is althans de theorie; in de V.S. bijvoorbeeld is men er zelfs met die tactiek niet in geslaagd de drugsmarkt fundamenteel te ondermijnen (Wilson & Stevens, 2008).

Tegelijkertijd pleiten we voor een herwaardering van de functie van de wijkagent: een zichtbare 'wandel'-politie, die aanspreekbaar is en met de bewoners en handelaars goede contacten onderhoudt, en tegelijkertijd op kordate wijze kan interveniëren. Interventieteams worden door de burger op straat niet als toegankelijk en vriendelijk gepercipieerd (Ook van A, 2012). Wijkagenten kunnen een belangrijke intermediaire functie vervullen en de belangrijkste verzuchtingen aan de betrokken instanties signaleren.

De expertise bij de lokale politiekorpsen met betrekking tot de vreemdelingenproblematiek en de aanpak hiervan, moet worden versterkt. Er is nood aan een gespecialiseerde vreemdelingencel die zich toelegt op (onder meer) de methodieken tot identificatie, de analyse van valse documenten, de doorverwijzing naar de juiste instanties en dergelijke. Door het gebrek aan zulke expertise wordt de efficiënte afhandeling van dit soort dossiers gehypothekeerd.

Er moet worden geïnvesteerd in het verzamelen en opnemen in het proces-verbaal van bewijsmateriaal omtrent de ware nationaliteit van de verdachte. Enkel met voldoende aanwijzingen kunnen de overheden van de landen van oorsprong worden overtuigd om een 'laissez-passer' af te leveren. Het gaat niet om inhoudelijke informatie gelinkt aan het criminele vergrijp, maar om de contacten in het gsm-verkeer van de verdachte, het dialect van de verdachte, enz. Het terugkeerbeleid zou vlatter kunnen verlopen door de medewerking en alertheid van de politiediensten in deze.

De lokale partners dienen omtrent de rol en de functie van de Dienst Vreemdelingenzaken in het algemeen en de verbindingssambtenaar in het bijzonder beter geïnformeerd en gesensibiliseerd te worden. Met de invoering van het SEFOR-project en de installatie van een liaison in vier centrumsteden, is DVZ makkelijker te benaderen. De liaison-ambtenaar in Antwerpen heeft een netwerk uitgebouwd en houdt contact met verschillende lokale partners (wijkteams, parket, consulaten,...), maar dit is nog voor verbetering vatbaar.

Het is van belang met de consulaten van de herkomstlanden een goede verstandhouding te onderhouden. Het uitwijzingsbeleid wordt in de praktijk vaak bepaald door de bereidwilligheid van sleutelfiguren zoals de Consul-Generaal. Niet elk land hanteert strikte richtlijnen voor de terugkeer van onderdanen, en er bestaan onderling grote verschillen (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011). Als de burgemeester of zijn sche-



penen in de relaties met vertegenwoordigers van consulaten willen investeren, kan meer medewerking worden verwacht.

De gevangenisstraf staat meer en meer onder druk, toch wordt ze ook in geval van detailhandel het vaakst toegepast. Door de langdurige voorlopige hechtenis, komen veel veroordeelden onmiddellijk of enkele maanden na hun vonnis al vrij. Hun afwezigheid op de lokale drugsmarkt wordt nauwelijks opgemerkt. De huidige strafrechtelijke aanpak lijkt het fenomeen niet in te dijken en vraagt om een aantal kritische reflecties. Het effectief uitvoeren van kortere vrijheidsberovende straffen is gezien het probleem van overbevolking geen aangewezen piste; er dient te worden nagedacht over het vaker toepassen van alternatieve straffen voor detailhandel (SODA, 2012).

Uit de eerder vernoemde evaluatie van de intensieve overlastaanpak in de buurt 2060 bleek al dat de aandacht voor het uniform optreden van politie een bijzonder werkpunt was (Samen Leven – Stad Antwerpen, 2011). Als men kiest voor de ‘zero tolerance’-slogan, dan hoort die ‘zero tolerance’ te gelden in *alle* buurten van de stad, en ten aanzien van *alle* stadsbewoners, van welke klasse, etnische afkomst, of leeftijd ze ook zijn. In de praktijk is al vaak gebleken dat een verharde repressieve aanpak ten aanzien van iedereen en overal zelden vol te houden is, alleen al omdat dat qua personeelsinzet en budgettaire impact niet eindeloos vol te houden valt (cfr. Global Commission on Drug Policy, 2012). Het gevolg is vaak een vorm van selectiviteit in het optreden ten aanzien van overlast, in de opsporing van drugsgerelateerde feiten, en in de bestraffing van bepaalde groepen in de samenleving (Rasmussen & Benson, 1994; Drucker, 1999; Hall, 2001; Gray, 2011; Contreras, 2013). Uniformiteit in het politietoedependen, aselektiviteit in het vervolgingsbeleid, én evenredigheid in de bestraffing van feiten hebben op lange termijn hun belang voor de geloofwaardigheid van de democratische instellingen in het algemeen, en justitie en politie in het bijzonder (Mishan, 2001; Wodak & Cooney, 2004).

De meeste druggerelateerde overlast wordt met een vaste kern van rondhangende problematische gebruikers geassocieerd. Deze groep riskeert in de toekomst overlasten te worden met tal van administratieve en gerechtelijke procedures die onafhankelijk van elkaar worden opgestart: een sociaal traject in het kader van zoekgedrag, een (vaak onbetaalbare) onmiddellijke minnelijke schikking voor drugsbezit, pretoriaanse probatie, lopende trajecten bij schuldbemiddeling of de drughulpverlening, enzovoort. Een grondige afstemming tussen de verschillende actoren op het niveau van individuele dossiers is noodzakelijk (De Ruyver et al., 2009).

Veel Antwerpse actoren – ook van politie en justitie – zijn vragende partij voor een medisch gesuperviseerde gebruiksruipte (zie ook: Barendregt & Rodenburg, 2004).

Meer dan 60 steden ter wereld hebben wetenschappelijk geëvalueerde gebruiksruimtes geïnstalleerd. Zulke centra bieden niet enkel een meerwaarde inzake het capteren van moeilijk bereikbare groepen druggebruikers, het sensibiliseren van gebruikers inzake de risico's van onveilig gebruik, en het doorverwijzen naar gespecialiseerde hulpverlening. Ze dragen ook substantieel bij tot de reductie van lokale overlast en druggerelateerde criminaliteit, en tot een verbeterde leefbaarheid van buurten met druggerelateerde problemen. Ze maken drugs minder zichtbaar op straat, en worden – mits een goede communicatie – *niét* gezien als een gedoogbeleid tegenover drugsgebruik.

## 8. Reflecties over het Antwerpse drugbeleid

Het is al bijna twintig jaar een adagium in het ontwerpen van een lokaal drugbeleid, dat zo'n beleid 'integraal' en 'geïntegreerd' hoort te zijn. Met die twee buzz-woorden wordt bedoeld dat – aangezien drugsfenomenen multidimensioneel zijn en implicaties hebben op tal van levensdomeinen: van gezondheid tot veiligheid – *alle* beleidssectoren en actoren op het terrein bij dat drugbeleid moeten worden betrokken ('integraal'). Meer nog: dat de sectoren en actoren die bij een integraal drugbeleid nodig zijn, ook effectief bij het (*ontwérpen* van dat) beleid betrokken horen te zijn ('geïntegreerd'). Samenwerking tussen sectoren én afstemming van de activiteiten en strategieën – met respect voor de specifieke opdracht en doelstellingen van elkeen – zijn sleutelwoorden. Een drugbeleid dat integraal wil zijn, moet bovendien een gezond evenwicht tussen de verschillende pijlers preventie/hulpverlening/handhaving bewaken. Inzake prostitutie regisseert de stad een alles in beschouwing genomen succesvol geïntegreerd en coherent beleid, met een evenwicht tussen de gelijkwaardige doelstellingen gezondheid en veiligheid.

Het drugbeleid dat momenteel in Antwerpen gestalte krijgt, werd niet ontwikkeld in samenspraak met alle partners op het terrein. Het overeind houden van een vitale (leefbare) coalitie tussen de lokale overheid en de hulpverlening in Antwerpen is een belangrijk werkpunt. Het lijkt mij noodzakelijk dat beleidslijnen, doelstellingen en prioriteiten niet top-down worden meegedeeld, maar in voldoende samenspraak mét de verschillende sectoren worden uitgestippeld. Op die manier voelen alle actoren zich betrokken in het veranderingsproces, er ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid, innovatie wordt gestimuleerd en valkuilen in het nieuwe beleid kunnen beter vermeden worden (De Ruyver et al., 2009). We pleiten daarom eerder voor een bottom-up benadering met inspraak van de verschillende partners op het terrein – bijvoorbeeld door het organiseren van open vergaderingen en/of intensieve interactieve workshops met voldoende ruimte voor dialoog - omtrent het Antwerpse drugbeleid met *alle* actoren op het terrein. Door het gezamenlijk reflecteren over de speerpunten voor

het nieuwe lokale drugsbeleid, kunnen de neuzen van alle betrokkenen wellicht méér in dezelfde richting worden gezet, en dat verhoogt alleen maar de slagkracht van dat beleid.

De regie voor de uitwerking van het programma drugs uit het nieuwe Antwerpse bestuursakkoord zowat volledig aan de politie wordt toevertrouwd. Dat is enigszins verwonderlijk omdat bij een geïntegreerd beleid, de politie - naast de (drug)hulpverlening, het preventiewerk, de welzijnszorg, het parket en het stadsbestuur - slechts één van de partners is. Zowel de projecten inzake druggerelateerde criminaliteit en drugs-overlast, als de aanpak van occasionele gebruikers, de doorverwijzing van problematische gebruikers en de preventie van druggebruik worden onder leiding van de lokale politie uitgewerkt. Voor een kwaliteitsvolle uitwerking van het drugbeleid is het echter aangewezen om iedere partner vanuit zijn eigen deskundigheid zijn rol te laten spelen. In het verleden nam het Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen de rol van regisseur in de vormgeving van het Antwerpse drugsbeleid op zich, maar de laatste jaren speelt SODA ogenschijnlijk een minder prominente rol. Het risico dat de (drug)hulpverlening, de preventiesector én de gebruikers zich niet langer erkend en vertegenwoordigd voelen in de ontwikkeling van het stedelijk drugsbeleid, is bijgevolg niet ondenkbeeldig.

Wij pleiten daarom in ons rapport voor een *centrale en neutrale regisseur* van het Antwerpse drugbeleid: bijv. door middel van een stuurgroep lokaal drugbeleid waarin alle sectoren en actoren vertegenwoordigd zijn, inclusief reguliere sectoren als het welzijnsbeleid, het woonbeleid, het tewerkstellingsbeleid, het jeugdbeleid, het strafrechtelijk beleid, het veiligheidsbeleid en het meer algemene sociale beleid. Een neutraal regisseursorgaan kan de inspanningen van alle actoren op elkaar afstemmen en integreren. Het moet erover waken dat de stem van de verschillende sectoren wordt vertegenwoordigd, en de evenwaardige positie en de inbreng en expertise van alle partners bewaken. Het SODA kan die rol spelen, maar het moet een duidelijk mandaat krijgen en nemen.

In dezelfde zin is een *drugsbeleidsplan* een belangrijk instrument voor een stadsbestuur om een beleidskader te schetsen, een visie scherp te stellen en prioriteiten aan te geven. Net nu wordt het Antwerpse drugsbeleid niet langer in een specifiek drugsbeleidsplan samengevat. Het bestuursakkoord valt uiteen in grote thema's zoals gezondheid, onderwijs, cultuur en sport, die vertaald worden in horizontale en verticale doelstellingen. Acties m.b.t. het drugsthema zijn verspreid over diverse takken (programma's) van deze boomstructuur, zoals het thema Politie en Lokaal Sociaal Beleid (Stad Antwerpen, 2013). SODA blijft de drugsacties monitoren, maar schrijft geen meerjarig drugsbeleidsplan of jaarlijkse actieplannen meer uit. Gezien het gegeven dat de drugsproblematiek één van de belangrijkste speerpunten uit het nieuwe

bestuursakkoord vormt, is dat een eigenaardige keuze. Zo dreigt men te verzanden in een versnipperd en verkokerd drugsbeleid, waarbij het globale plaatje verloren gaat. Een beleids- en actieplan is bovendien erg nuttig om de partners te responsabiliseren en hun specifieke rol in het globale beleid te verduidelijken.

## 9. Algemene kanttekeningen bij de (Antwerpse) oorlog tegen drugs

Over de nieuwe Antwerpse koers inzake drugs, de inzet op een '*war on drugs*', zijn ondertussen al veel inkt en speeksel gevloeid. Het is – ik wik mijn woorden – een eigenaardige keuze, in een tijdsgewricht waarin steeds meer landen en lokale overheden zich bewust schijnen te worden van het failliet van de '*war on drugs*' en de talloze onbedoelde neveneffecten die deze strategie heeft gehad op georganiseerde criminelen, op de leefbaarheid van buurten, op het functioneren van de democratische instellingen, én op patronen van roesmiddelengebruik (Maher & Dixon, 1999). Van een spoedige consensus op het internationale niveau om de internationale verdragen aan te passen, is uiteraard geen sprake, maar landelijke overheden en lokale actoren gaan ondertussen wel creatief op zoek naar allerlei manieren om een andere koers te varen (verschillende Nederlandse gemeenten, Uruguay, Colorado, Washington, Zwitserland, Portugal, Tsjechië, Kopenhagen, enz.) (Van Dijk, 1998; Cohen, 2003; Bewley-Taylor, 2003). En zelfs op het internationale vlak – ik denk bijv. aan de rapporten van de *Global Commission on Drug Policy* van de Verenigde Naties - gaan steeds meer stemmen op voor de stelling dat de '*war on drugs*' verloren is (Global Commission on Drug Policy, 2012).

De uitgangspunten van de Antwerpse '*war on drugs*' gaan in tegen de filosofie van het federale drugbeleid. In 1997 koos de parlementaire werkgroep drugs – en in haar kielzog de federale overheid met de federale beleidsnota in 2001 - voor geïntegreerde, globale benadering waarin preventie de hoogste prioriteit moest krijgen, gevolgd door hulpverlening en tenslotte eventueel repressie (Vander Laenen, 2004). Het handhavingsluik als *remedium ultimum*, is in Antwerpen vandaag de dag het *remedium primum* geworden (cfr. Global Commission on Drug Policy, 2012).

De uitgangspunten van dit type van beleid zijn bovendien niet gestoeld op wetenschappelijke evidentie. Zo suggereert de internationale wetenschappelijke onderzoeksliteratuur steevast dat een verhoogde repressie zelden of nooit aanleiding geeft tot een prijsstijging op de lokale drugsmarkt (Reuter & Kleiman, 1986). De prijs van drugs wordt nu eenmaal door een complex samenspel van factoren bepaald en toont een grote elasticiteit (Caulkins, 1990; Caulkins & Reuter, 1998; Reuter, MacCoun & Murphy,

1990; Johnson & Golub, 2007). Het gevoerde beleid is slechts één van de vele determinanten. In de internationale literatuur wordt vooral beargumenteerd dat criminalisering van en repressieve maatregelen tegen producenten, handelaren en gebruikers niet de beoogde effecten hebben (May & Hough, 2001; Lenton, 2000; Drucker, 1999). Noch het aanbod, noch de vraag slinken (Engelsman, 2003; Hall & Lynskey, 2009). Dat beleid verzandt in symptoombestrijding, het leidt doorgaans enkel – ook op een lokale drugsmarkt! – tot geografische verschuivingen en gedaanteveranderingen van het fenomeen (Rasmussen & Benson, 1994; May & Hough, 2004).

Erger nog, de hoge uitgaven die gepaard gaan met de vruchteloze strategieën om het aanbod te doen slinken en het opsluitingsbeleid verdringen meer kost-effectieve en op wetenschappelijke evidentie gebaseerde investeringen in effectieve preventie, in de reductie van de vraag en in schadebeperking (Mishan, 2001; MacCoun & Reuter, 2001; Earlywine, 2007). De uitgaven van belastingsgeld zouden moeten gericht zijn op activiteiten waarvan duidelijk kan worden aangetoond dat ze *positieve* gevolgen hebben en *bijdragen* aan het verwezenlijken van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Gezien de economisch woelige tijden waarin wij ons bevinden, horen we ons af te vragen of we het ons kunnen veroorloven om investeringen van honderdduizenden euro's die vooral een *symbolische* waarde hebben, te *blijven* volhouden (Hall & Room, 2008).

## 10. Wordt het Antwerpse drugbeleid een succes?

Ik ben dus eerder sceptisch over het feit of het nieuwe Antwerpse drugsbeleid zal bijdragen tot een daling van het drugsgebruik, een minimalisering van drugsgerelateerde schade en een structurele ontwrichting van het drugsaanbod in de stad. Of mijn scepticisme terecht of ongegrond is, zal wellicht binnen enkele maanden of jaren moeten blijken uit de analyse van de effecten. Het is daarom bijzonder jammer dat in het nieuwe Zonale Veiligheidsplan doelstellingen niet langer in *kwantitatieve effectindicatoren* worden uitgedrukt, zoals dat in het vorige Veiligheidsplan wél het geval was. Men formuleert de huidige strategische doelstellingen als *inspanningsverbintenissen* (Lokale Politie Antwerpen, 2013). Dat komt neer op: wij willen forse *inspanningen* gaan doen, maar we willen ons niet vastpinnen op *meetbare* indicatoren om na te gaan welke bedoelde én onbedoelde effecten onze inspanningen hebben? Gezien de aanzienlijke budgetten die in het lokale drugsbeleid worden geïnvesteerd (vaak ten koste van budgetten die elders konden worden besteed), is een inspanningsverbintenis mijn inziens onvoldoende. Een stad moet haar beleidskeuzes kunnen verantwoorden of bijsturen, als blijkt dat de vooropgestelde resultaten niet worden gehaald of met onbedoelde en onaanvaardbare neveneffecten gepaard gaan. Effectmetingen (kwalitatief én kwantitatief) helpen bepalen in welke mate de geleverde inspanningen vruchten afwerpen en welke aanpassingen er nodig zijn.

Let wel, het succes van een beleid kan *niét* worden gemeten aan de hand van indicatoren die *processen* of (politiële en justitiële) *inspanningen* of politieke *investeringen* weerspiegelen. Het succes of het failliet van het Antwerpse drugsbeleid zal *niét* moeten blijken uit de budgetten die werden uitgegeven, uit het aantal manschappen dat werd vrijgesteld om zich met de materie bezig te houden, of uit het aantal gearresteerde gebruikers en/of dealers, de hoeveelheden inbeslaggenomen drugs, of het aantal uitgeschreven GAS-boetes, of de strafmaat. Zulke indicatoren vertellen ons misschien wel hoe *hard* we zijn opgetreden, maar ze illustreren niet hoe *succesvol* we zijn geweest in het bevorderen van de gezondheid en het welzijn van de bevolking of in het structureel ontwrichten van de lokale drugsmarkt.

Het nieuwe Antwerpse drugbeleid kan alleen succesvol kunnen worden genoemd als het er de komende jaren in slaagt, de belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken waar zowat alle drugsdeskundigen en terreinwerkers, wars van elke ideologische of sectorale filosofie, het over eens zijn: een daling van het aantal afhankelijke burgers in Antwerpen; een daling van de fysieke en psychosociale schade die drugsmisbruik kan veroorzaken; en een daling van de negatieve gevolgen van het drugfenomeen voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast).

Als een drugbeleid niet louter wordt aangestuurd is door ideologische perspectieven, of politiek voordeel, of door ideeën over wat 'moreel' is en wat 'immoreel', en voldoende aandacht heeft voor de complexiteit van de drugsmarkt, het druggebruik en drugafhankelijkheid, dan moet het welslagen ervan binnen onafzienbare tijd blijken uit minder criminaliteit, een betere gezondheid, en meer sociale en economische ontwikkeling. Als de impact van het beleid op de lokale drugsmarkt enigszins succesvol is, dan moet zich dat m.i. veruitwendigen in de volgende effecten: een daling van het aantal Antwerpse gebruikers dat afhankelijk is van legale én illegale drugs; een daling van het aantal dealers; een verminderde zichtbaarheid van druggerelateerde activiteit in de publieke ruimte; minder oproepen bij hulp- en ordediensten in verband met drugshandel en -gebruik; minder oproepen bij hulp- en ordediensten in verband met criminaliteit en overlast; een daling in het aantal arrestaties voor druggebruik of -bezit; een verhoging van de prijzen op de Antwerpse markt of van de tijd die nodig is om drugs aan te kopen; een afname van onveiligheidsgevoelens in alle buurten; een hernieuwd gebruik van publieke pleinen en parken voor legitieme doeleinden; een vermindering van hinderlijk autoverkeer; een vermindering van het aantal zwerfspuiten; een daling in de criminaliteitscijfers van druggerelateerde misdrijven (Harocopos & Hough, 2011); een daling van het aantal intraveneuze druggebruikers; minder oproepen bij hulp- en ordediensten in verband met overdosissen; een daling van het aantal besmettingen met hepatitis C en hiv (Friedman & Cooper, 2006); en een daling

van het aantal dak- of thuisloze druggebruikers. Als dat de effecten van het lokale drug-beleid zijn, dan is het Antwerpse stadsbestuur op de goede weg.

## 11. Bibliografie

Aitken, C., Moore, D., Higgs, P., Kelsall, J., en Kerger, M. (2002). "The impact of a police crackdown on a street drug scene: evidence from the street", *The International Journal of Drug Policy*, vol. 13, 193-202.

Barendregt, C., en Rodenburg, G. (2004). *Een gebruiksruimte in Antwerpen: wenselijk en haalbaar?*, Rotterdam, Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 58 p.

Barendregt, C., Van Der Poel, A., en Van De Mheen, D. (2003). "De mobiele telefoon in de harddrugscene van Rotterdam", *IVO Bulletin*, nr.1, 1-20.

Bewley-Taylor, D.R. (2003). "Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities", *International Journal of Drug Policy*, vol. 14, 171-179.

Bretteville-Jensen, A.L. (2011). "Illegal drug use and the economic recession- What can we learn from the existing research?", *International Journal of Drug Policy*, vol. 22, 353-359.

Caulkins, J. (1990). *The Distribution and Consumption of Illicit Drugs: Some Mathematical Models and Their Policy Implications*, unpublished Ph.D. thesis in operations research, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Caulkins, J.P., en Reuters, P. (1998). "What price data tell us about drug markets", *Journal of Drug Issues*, nr. 3, 593-612.

Clarke, V.R. (s.d.), *Closing streets and alleys to reduce crime: Should you go down this road?* Madison, Office of Community Oriented Policing Services, 72 p.

Cohen, P. (2003). "The drug prohibition church and the adventure of reformation", *International Journal of Drug Policy*, vol. 14, 213-215.

Contreras, R. (2013). *The Stickup Kids. Race, Drugs, Violence and the American Dream*, Berkeley, University of California Press.

Decorte, T., en Janssen, K. (2011). *Antwerpse Drug- en Alcoholmonitor- Een lokale drugscene. Resultaten 2010*, Antwerpen, Stad Antwerpen, 95 p.

Decorte, T., en Tieberghien, J. (2008). *Antwerpse Drug en Alcoholmonitor- Een lokale Drugscene in beeld*, Leuven, Acco, 242 p.

De Ruyver, B., Lemaitre, A., Schoenaers, F., Vander Laenen, F., (e.a.) (2009). *Onderzoek naar essentiële en bijkomende randvoorwaarden voor interactie justitie en drughulpverlening*, Gent, Academia Press, 370 p.

De Ruyver, B., en Surmont, T., (ed.) (2007). *Grensoverschrijdend drugstoerisme. Nieuwe uitdagingen voor de Euregio's*, Antwerpen, Maklu, 129 p.

De Sleutel (2011). *Therapieadvies – Evaluatie 2011*, Antwerpen. [power point]

De Sleutel (2012). *Therapieadvies – Evaluatie 2012 (jan-sept)*, Antwerpen. [power point]

Drucker, E. (1999). "Drug Prohibition and Public Health: 25 Years of Evidence", *Public Health Reports*, nr. 114, 14-29.

Earlywine, M. (ed.) (2007). *Pot Politics. Marijuana and the Costs of Prohibition*. Oxford, Oxford University Press.

Engelsman, E.L. (2003). "Cannabis control: the model of the WHO tobacco control treaty", *International Journal of Drug Policy*, nr. 14, 217-219.

Friedman, S.R., Cooper, H.L.F. (e.a.) (2006), "Relationships of deterrence and law enforcement to drug-related harms among drug-injectors in US metropolitan areas", *AIDS*, nr. 20, 93-99.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY (2012). *The war on drugs and HIV-AIDS – How the criminalization of drug use fuels the global pandemic*, 24 p.

Global Commission on Drug Policy (2011). *War on drugs – Report of the Global Commission on Drugs*, 20 p.

Goethals, J., Ponsaers, P., Beyens, K., Pauwels, L., en Devroe, E. (2002). "Criminografisch onderzoek in België", in Beyens, K., Goethals, J., Ponsaers, P., en Vervaeke, G., (eds.), *Criminologie in actie*, Brussel, Politeia, 137-138.

Gray, J.P. (2001). *Why our drug laws have failed and what we can do about it. A judicial indictment of the war on drugs*. Philadelphia, Temple University Press.

Grundetjern, H., en Sandberg, S. (2012). "Dealing with a gendered economy: Female drug dealers and street capital", *European Journal of Criminology*, nr. 6, 621-635.

Grueter, P., en Van De Mheen, D. (2002). "Mogelijkheden voor een gereguleerde harddrugshandel?", *IVO Bulletin*, nr. 28, 26 p.

Hall, W. (2001). "Reducing the harms caused by cannabis use: the policy debate in Australia", *Drug and Alcohol Dependence*, nr. 62, 163-174.



- Hall, W., en Lynskey, M. (2009). "The challenges in developing a rational cannabis policy", *Current Opinion in Psychiatry*, nr. 22, 258-262.
- Hall, W., en Room, R. (2008). "Should we recriminalize cannabis use? The case against", *The Canadian Journal of Psychiatry*, nr. 12, 793-799.
- Harocopos, H., en Hough, M. (2011). *Drug dealing in open air markets*, Madison, Center for Problem-Oriented Policing, 54 p.
- Ibrahim, O. (2012). *Bestuurlijke maatregelen en GAS in Antwerpen*, Antwerpen, Bestuurlijke Handhaving Stad Antwerpen, [power point].
- Johnson, B.D., en Golub, A. (2007). "The potential for accurately measuring behavioral and economic dimensions of consumption, prices and markets for illegal drugs", *Drug and Alcohol Dependence*, 16-26.
- JDW (2010/10/03). "Almaar meer allochtone Spanjaarden komen naar Antwerpen" [WWW] Het Belang van Limburg: <http://www.hbvl.be/nieuws/binnenland/aid909081/almaar-meer-allochtone-spanjaarden-komen-naar-antwerpen-2.aspx> [13/12/2012].
- Korf, D., en Verbraeck, H. (1993). *Dealers en dienders*, Amsterdam, Criminologisch Instituut Bongers, 254 p.
- Lenton, S. (2000). "Cannabis policy and the burden of proof: is it now beyond reasonable doubt that cannabis prohibition is not working?", *Drug and Alcohol Review*, nr. 19, 95-100.
- Lokale Politie Antwerpen (2009). *Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012*, Antwerpen, 120 p.
- Lokale Politie Antwerpen (2012a). *Actieplan 2012 – Drughandel en druggerelateerde criminaliteit*, Antwerpen, 24 p.
- Lokale Politie Antwerpen (2012b). *Meetmonitor drugs december 2012*, Antwerpen, 4 p.
- Lokale Politie Antwerpen (2012c). *Resultatenblad lokale actie Saturn V/mini-Saturn Bestuurlijk/mini-Saturn Gerechtelijk 2012*, Antwerpen, 3 p.
- Lokale Politie Antwerpen (2013). *Zonaal Veiligheidsplan 2013-2016*, Antwerpen, 120 p.
- Maccoun, R., en Reuter, P. (2001). "Evaluating alternative cannabis regimes", *The British Journal of Psychiatry*, nr. 178, 123-128.
- Maher, L., en Dixon, D. (1999). "Law enforcement and harm minimization in a street-level drug market", *British Journal of Criminology*, nr.4, 488-512.

## DE ANTWERPSE 'WAR ON DRUGS'

May, T., en Hough, M. (2004). "Drug markets and distribution systems", *Addiction Research and Theory*, nr. 6, 549-563.

May, T., en Hough, M. (2001). "Illegal dealings: The impact of low-level police enforcement on drug markets", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 137-162.

Mishan, E.J. (2001). "The staggering costs of drug criminalization", *Economic Affairs*, nr. 1, 37-41.

Ook Van A (2012/10/08) Antwerpen: War on Drugs [WWW] DeWereldMorgen.be: <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/10/08/antwerpen-war-drugs> [02/01/3012].

Paoli, L., en Reuter, P. (2008). "Drug trafficking and ethnic minorities in Western Europe", *European Journal of Criminology*, nr. 5, 13-37.

Pearson, G., en Hobbs, D. (2001). *Middle market drug distribution*, Londen, Home Office, 96 p.

Ponsioen, A., Blanken, P., en Barendregt, C. (1999). "Mag 't een grammetje minder zijn? Een onderzoek naar de economie van de drugshandel op detailhandelsniveau", *Bulletin Instituut voor Verslavingsonderzoek*, nr. 4, 1-8.

Rasmussen, D.W., en Benson, B.L. (1994). *The economic anatomy of a drug war. Criminal Justice in the Commons*. Londen, Rowman & Littlefield Publishers.

Reuter, P., en Kleiman, M. (1986). "Risks and prices: An economic analysis of drug enforcement", *Crime and Justice*, nr. 7, 289-340.

Reuter, P., Maccoun, R., en Murphy, P. (1990). *Money from crime. A study of the economics of drug dealing in Washington D.C.*, Santa Monica, The Rand Corporation, xiii-xiv.

Samen Leven – Stad Antwerpen (2011). *Evaluatie bestuurlijke maatregelen 2060*, Antwerpen, 27 p.

Skolnick, J. H., Correl, T., Navarro, E., en Rabb, R. (1990). "The social structure of street drug dealing", *American Journal of Police*, nr. 1, 1-41.

Simmons, E., en Wilmot, A. (2004). "Incentive payments on social surveys: a literature review", *Social Survey Methodology Bulletin*, nr. 53, 1-11.

Stad Antwerpen (2007). *Bestuursakkoord Antwerpen 2007-2012*, Antwerpen, 64 p.

Stad Antwerpen (2013). *Respect voor A – Bestuursakkoord 2013-2018*, Antwerpen, 68 p.

Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (2009). *Drugbeleidsplan 2009-2012*, Antwerpen, 18 p.

Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (2012a). *Drugsactieplan 2012*, Antwerpen, 30 p.

Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (2012b). *Verslag Overleg Therapieadvies*, Antwerpen, 3 p.

Vander Laenen, F. (2004). "De nieuwe Ministriële Omzendbrief voor druggebruikers. Het vervolgingsbeleid laat er zich niet door leiden", *Panopticon*, nr. 5, 9-29.

Van Dijk, J.J.M. (1998). "The narrow margins of the Dutch drug policy: a cost-benefit analysis", *European Journal on Criminal Policy and Research*, nr. 6, 369-393.

Vannostrand, L.M., en Tewksbury, R. (1999). "The motives and mechanics of operating an illegal drug enterprise", *Deviant Behavior*, nr. 1, 69.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2011). *Nieuwsbrief terugkeerpraktijk – april 2010*, Brussel, 48 p.

Wildschut, J., Lempens, A., Van Der Most, D., en Knibbe, R. (2003). "Asielzoekers en vluchtelingen in de Utrechtse harddrugscene", *IVO Bulletin*, nr. 2, 11-14.

Wilson, L., en Stevens, A. (2008). *Understanding drug markets and how to influence them*, Oxford, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, nr. 14, 12 p.

Wodak, A., en COONEY, A. (2004). "Should cannabis be taxed and regulated?", *Drug and Alcohol Review*, nr. 23, 139-141.

## De sociologie van ontkenning

TOM DAEMS

### 1. Inleiding

*'Our policy is one which is called by an Afrikaans word "Apartheid". And I am afraid that is being misunderstood so often. It could just as easily - and perhaps much better - be described as a policy of good neighbourliness'.* De woorden zijn van Hendrik Verwoerd, oud-premier van Zuid-Afrika en één van de architecten van het Apartheidsregime. Verwoerd was niet zo tuk op de noemer 'apartheid': hij sprak liever over 'goed nabuurschap'. Het oude televisie-fragment - toen nog in zwart / wit - waarin de uitspraak van Verwoerd figureert, werd onlangs opnieuw van onder het stof gehaald. Dit gebeurde naar aanleiding van het overlijden van Nelson Mandela op 5 december 2013, die een groot deel van zijn leven strijd leverde tegen het 'goed nabuurschap' van Verwoerd en consorten. Ook andere beelden uit die periode belandden weer op het scherm. Deze plaatsten het 'goede burens'-beleid in een ietwat ander daglicht: hier stond de opdeling van de samenleving en de inrichting van het staatsbestel volgens de kleurlijn centraal, evenals de bikkelharte repressie van al wie buiten de lijntjes kleurde. Eén en ander zou later ook uitgebreid belicht worden tijdens de werkzaamheden van de bekende Zuid-Afrikaanse waarheids- en verzoeningscommissie.

Gebruik makend van de terminologie van Stanley Cohen zouden we het 'goed nabuurschap' van Verwoerd een vorm van 'interpretatieve ontkenning' kunnen noemen: de feiten worden niet ontkend, maar ze krijgen een nieuwe betekenis. Het woordgebruik wordt aangepast: Verwoerd contesteert de betekenis van wat zich afspeelde in de Zuid-Afrikaanse samenleving - *this is not what it seems*. Stanley Cohen, die binnen de criminologie vooral bekendheid verwierf door zijn studies *Folk Devils and Moral Panics* (1972) en *Visions of Social Control* (1985), groeide op in het Zuid-Afrika van Verwoerd en Mandela. In zijn laatste boek *States of Denial* (2001) rakelt hij in de marge van zijn betoog over ontkenning enkele jeugdherinneringen op. Het boek opent met een scène uit midden jaren vijftig. Vader Cohen is enkele dagen weg van huis op zakenreis. Net zoals vele andere middenklassegezinnen - *'especially Jewish and anxious ones'*, zo voegt Cohen tussen haakjes toe - huurden de Cohens een 'Night Watch Boy' in die 's nachts buiten bij een kolenvuurtje de wacht hield. *'Waarom moet die oude zwarte man de ganse nacht in de vrieskou doorbrengen?', vroeg de kleine Stan, ingeduffeld in warme flanellen lakens, zich af* (Cohen 2001: ix). Op een andere plek, naar het einde van het boek toe, memoreert Cohen hoe zijn vader een speelgoedautootje tussen zijn vingers stukkeep: *'Remember next time: we don't buy anything made in Germany'* (Ibid: 245). Voor Cohen waren het momenten die zijn interesse in maatschappelijke vraagstukken

aanwakkerden. Doorheen zijn carrière verwees hij overigens wel vaker naar de invloed van zijn *roots* op zijn denken en zijn plaats in de academische wereld en daarbuiten (McMahon & Kellough 1987; Taylor 2005, 2013; Downes et al. 2007; Kuper 2007).

Cohens interesse in ontkenningsmechanismen, welke zijn neerslag kreeg in *States of Denial*, ging gepaard met een zekere praktische betrokkenheid op het thema. Dit kwam in het bijzonder vanaf einde jaren tachtig tot uiting, toen hij in Israël vertoefde en aldaar direct getuige was van de *Intifada* en de reacties van het Israëlische staatsapparaat op de Palestijnse opstand. Al van bij het prille begin van de *Intifada* was Cohen verbaasd en verontwaardigd over het gegeven dat de *'liberal'* elite zich in stilte hulde over het harde Israëlische optreden tegen de Palestijnse opstandelingen: *'How these people respond to the situation by ignoring it perplexes me more than anything else'* (Cohen 1988: 60; zie ook Cohen 1990b). Cohen zou zelf een tijdje actief zijn in de mensenrechtenbeweging in Israël, in het bijzonder als medeoprichter van het Public Committee Against Torture (in 1990) en als co-auteur van een belangrijk rapport voor de mensenrechtenorganisatie B'Tselem in 1991 (zie paragraaf twee). Hier werd hijzelf op directe wijze geconfronteerd met ontkenning (paragraaf drie). Cohens ervaringen in de Israëlische mensenrechtenbeweging wakkerden opnieuw zijn sociologische interesse aan: met een beurs van de Ford Foundation wijdde hij zich tussen 1992 en 1994 aan de studie van hoe mensenrechtenbewegingen – in het bijzonder Amnesty International – hun informatie verzamelen, bundelen in rapporten en overbrengen naar de buitenwereld. Welke impact heeft al die informatie? Dit mondde in 1995 uit in de publicatie van een onderzoeksrapport *Denial and Acknowledgement: The Impact of Information About Human Rights Violations*, welke de kiemen bevat voor *States of Denial* (zie paragraaf vier).

In dit hoofdstuk pogen we die wisselwerking tussen maatschappelijke betrokkenheid en wetenschappelijke distantie – die 'dubbele loyaleiteit', zoals Cohen het ooit zelf benoemde naar aanleiding van zijn Bongerlezing (Cohen 1998: 99) en die zijn ganse criminologiebeoefening eigenlijk typeerde (Daems 2014a) – te illustreren door enkele wortels van *States of Denial* bloot te leggen. Die dubbele loyaleiteit blijkt overigens ook uit ogenschijnlijk kleine handelingen, zoals een brief die Cohen op 19 januari 1989 verstuurde aan de decaan van de Rechtsfaculteit van Hebrew University, waar hij toentertijd professor was aan het Instituut voor Criminologie. Cohen lichtte toe waarom hij niet wenste in te gaan op de uitnodiging van de decaan om deel te nemen aan de promotieplechtigheid voor de nieuwe lichting afgestudeerde juristen. Het feit dat in de gelegenheidstoespraken van de zitting van het voorbije jaar met geen woord werd gerept over de *Intifada*, stootte hem tegen de borst:

'Not a word about any of this was said at the ceremony. Nor, in the year since then, has the faculty made the slightest attempt to recognize the reality of what is going on within a few hundred meters of our building on Mount Scopus. This reality is a direct threat to everything the faculty professes to teach its students. Given the year's silence, I have no reason to believe that anyone at the ceremony next week will raise the issue of the political situation confronting these graduating lawyers. *For me to attend would be to collude in this denial*. I am sorry that I'll be missing this opportunity to congratulate our criminology students. I hope that you understand my reason' (Cohen 1990a: 24, cursivering TD)

Door zijn afwezigheid op de ceremonieplechtigheid pruttelde Cohen tegen en gaf hij uitdrukking aan zijn onvrede met de stilte die er binnen zijn eigen werkomgeving heerste over de *Intifada*: '*For me to attend would be to collude in this denial*'. Deze vorm van *acknowledgement* of erkenning (wat hij de tegenhanger noemt van *denial*) werd hem overigens niet in dank afgenomen. Zoals hijzelf ietwat cynisch memoreert: '*Such are the traditions of academic life that no other statement I have made evoked stronger denunciation than this*' (Cohen 1990a: 5).

De structuur van dit hoofdstuk gaat als volgt. In de volgende paragraaf gaan we in op het rapport dat Cohen samen met Daphna Golan schreef voor de mensenrechtenorganisatie B'Tselem (paragraaf twee). Vervolgens belichten we de reacties - of het gebrek daaraan - die dit rapport losweekte in de media, politieke middens en elders in de Israëliische samenleving en daarbuiten. Deze reacties werden gebundeld en commentarieerd in een opvolgingsrapport voor B'Tselem, dat een jaar later werd gepubliceerd (paragraaf drie). Het onderzoeksrapport dat Cohen schreef over mensenrechtenorganisaties en communicatie komt kort aan bod in paragraaf vier. We ronden het hoofdstuk af met een beknopte bespreking van twee penologische toepassingen. De sociologie van ontkenning leent zich niet enkel tot het inzichtelijk maken van de wijze waarop er gesproken - of gezwegen - wordt over politieke conflicten en grove schendingen van mensenrechten: ook het meer alledaagse toezicht op gevangeniscondities door het Europese antifoltercomité (CPT) en het recente getouwtrek over de naaktfouilles in Belgische gevangenissen lenen zich tot een analyse binnen het kader van Cohens sociologie van ontkenning.

## 2. De foltering van Palestijnse gevangenen tijdens de *Intifada*

Cohen verliet Zuid-Afrika in 1963. Hij belandde in Engeland en schreef er zijn doctoraat aan de London School of Economics, waaruit enkele jaren later *Folk Devils and Moral Panics* (1972) zou voortvloeien. In 1979 trok hij naar Israël waar hij professor werd aan Hebrew University. Cohen kwam er naar eigen zeggen terecht in een crimino-

logische omgeving die weinig stimulerend was: *'Conditioned, of course, by my immersion in these debates elsewhere, my personal reactions to Israeli criminology in the eight years I've worked here have sometimes been like travelling back in a time machine. The mainstream of the discipline is frozen at the place it was, say, in Britain and Western Europe 20 years ago – and there are no visible sidestreams'* (Cohen 1990a: 7). Niettemin zou zijn nieuwe werk- en leefomgeving wel op andere vlakken inspirerend werken, vooral vanaf december 1987, toen de *Intifada* losbarstte.

In maart 1991 verscheen het rapport *The Interrogation of Palestinians During the Intifada: Ill-Treatment, 'Moderate Physical Pressure' or Torture?* dat Cohen samen met Daphna Golan schreef voor mensenrechtenorganisatie B'Tselem. Het rapport handelt over foltering en mishandeling van Palestijnse gevangenen tijdens de (toen) drie voorbijaande jaren van de *Intifada*. De focus lag op ondervragingen door agenten van de algemene veiligheidsdiensten (*Shin Bet* of *Shabak*) op de West Bank en in Gaza.

Foltering is een unieke mensenrechtenschending. Er geldt immers een absoluut verbod: foltering kan onder geen enkele omstandigheid gerechtvaardigd worden. Maar er stellen zich ook bijzondere obstakels op vlak van bewijsvoering. De praktijken gebeuren doorgaans binnensdeurs, onttrokken aan het oog van buitenstaanders: *'By definition, all is invisible. There is the victim and his or her interrogator in a secret place. The victim very rarely makes a formal complaint and is seldom believed; the interrogator is always silent and unaccountable'* (Cohen & Golan 1991: 4). Aangezien er over foltering en mishandeling nauwelijks publiek debat was in Israël had het rapport als uitdrukkelijke doelstelling een bijdrage te leveren aan die discussie.

De Israëlische veiligheidsdiensten spelen een prominente rol in het rapport. Ze zijn direct verantwoordig verschuldigd aan de eerste minister en worden niet onderworpen aan externe controle of onderzoek. De veiligheidsdiensten kunnen mensen arresteren en ondervragen wanneer ze vermoeden dat deze betrokken zijn bij activiteiten die de veiligheid van de staat bedreigen. Bij de publicatie van het rapport beschikten ze alvast over heel wat bevoegdheden. Zo kon men in een eerste fase tot 18 dagen worden opgesloten door de *Shin Bet*, zonder tussenkomst van een rechter, waarna deze laatste de periode van gevangenschap verschillende keren kon verlengen. Verder kon de detentie tot acht dagen lang geheim worden gehouden voor de buitenwereld en kon toegang tot een advocaat tot 15 dagen worden geweigerd. Cohen en Golan beklemtonen de speciale positie van de veiligheidsdiensten in het ganse verhaal en de risico's op mishandeling en foltering in de eerste periode van *incommunicado*-detentie:

*'The special status of the G.S.S. [General Security Services] can lend itself to abuses in the interrogation process that are difficult to control. No law established the G.S.S. in the first*

*place, nor does it have any clear legal authority in which to operate. It relies wholly upon the authority of other agencies – the police, the prison service, the army, the courts – which provide physical space, cooperation and legal cover. It does not have its own hierarchy of supervision or public accountability. Interrogators are anonymous at all stages, not just in the interrogation itself but in the court. (They nearly always do not appear at all and if they do so, it is mainly behind closed doors or a screen during an open trial). We will emphasize again ... the importance of this dispersed responsibility in protecting and isolating the operations of the G.S.S.’ (Ibid: 17)*

Het risico op mishandeling en foltering werd daarenboven versterkt door de centrale rol van bekentenissen in het optreden van de veiligheidsdiensten: ander bewijsmateriaal, zoals verklaringen van ooggetuigen of forensische gegevens, werden zelden aangewend. Op dit vlak stellen Cohen en Golan vast dat rechtbanken - ondanks het feit dat bewijsmateriaal dat onder dwang wordt verkregen *in se* niet mag worden aanvaard - maar al te vaak een oogje dichtknepen (Ibid: 14-15).

Hoewel de activiteiten van de veiligheidsdiensten doorgaans in alle geheimzinnigheid plaatsgrijpen, kwamen ze in de periode 1985 – 1987 toch onder de publieke aandacht. Dit gebeurde vooral onder impuls van de zaak-Nafsu. Izzat Nafsu was een legerofficier die in 1982 veroordeeld werd tot 18 jaar opsluiting voor verraad en spionage. Nafsu betoogde echter dat hij onschuldig was en dat hij de feiten onder dwang had bekend na ondervraging door de *Shin Bet*:

*‘...Nafsu maintained in a “trial within the trial” held concerning the confessions he gave to his interrogators in 1980, that during his interrogation G.S.S. interrogators committed acts of violence against him, which included pulling his hair, shaking him, throwing him to the ground, kicks, slaps and insults. He was ordered to strip and was sent to take a shower with cold water. He was prevented from sleeping for hours at a stretch, during the day but chiefly at night, and was forced to stand in the yard of the prison premises for long hours also when he was not being interrogated. He was also threatened with the arrest of his mother and wife, as well as with the publication of personal information about himself that the interrogators possessed’ (Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity 1987: 6-7)*

In mei 1987 stelde het Hoogerechtshof Nafsu in het gelijk. In de onmiddellijke nasleep van deze uitspraak werd in juni 1987 een commissie opgericht die zich moest buigen over het optreden van de veiligheidsdiensten. Deze commissie werd voorgezeten door Moshe Landau, een oud-voorzitter van het Hoogerechtshof. Vier maanden na de oprichting van de commissie verscheen het zogenaamde ‘Landau-rapport’. Het rapport



bestond uit twee delen: het eerste (openbare) deel blikte terug op de activiteiten van de veiligheidsdiensten, in het bijzonder in de periode vanaf 1971; het tweede (geheime) deel bevatte onder meer richtlijnen over de toegestane verhoortechnieken. De commissie besloot dat agenten van de veiligheidsdiensten gedurende lange tijd systematisch en routinematig hadden gelogen in de rechtszaal over het gebruik van fysiek geweld om bekentenissen af te dwingen. De commissie citeerde daarbij uitvoerig uit een opmerkelijke memo van de veiligheidsdiensten, welke uitdrukkelijk de opdracht gaf om te liegen. Dit memorandum toonde aan, aldus de commissie, hoe diep het afleggen van valse getuigenissen was ingeworteld in de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten:

*'The degree to which this norm was ingrained can be gleaned from a document presented to the Commission and bearing the date 6.9.82. It is a memorandum of a discussion held between the G.S.S. Chief and the Head of the Investigation Unit. The discussion mentioned one method of physical pressure applied to persons interrogated which was referred to, and commented on, in a Court judgment. According to the above-mentioned document, the summation of the internal G.S.S. discussion was as follows: "In trials within a trial... we shall deny carrying out... and shall maintain that... in line with the prison/detention centre procedures". In other words: not only an explicit order to lie in court, but also a guideline as to the nature of the lie to be told. This memorandum was typed out and distributed among G.S.S. unit heads. The guideline itself was perhaps not new. The novelty consisted in the fact that senior G.S.S. personnel considered false testimony so ingrained and self-evident, that they were not even apprehensive about putting it in writing and distributing it'* (Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity 1987: 25-26)

De commissie veroordeelde dergelijke leugenachtige praktijken, maar toonde ook begrip voor de moeilijke omstandigheden waarin de veiligheidsdiensten moesten werken. Om die reden formuleerde ze de aanbeveling om geen strafzaken te openen tegen de betrokken agenten. Cohen en Golan (1991: 19) merken op dat de commissie eigenlijk vooral zwaar tilde aan de leugens en veel minder aan de aangewende verhoortechnieken: *'...it is permissible to use pressure – but not to lie about it'*. Op het vlak van 'aanvaardbare verhoortechnieken' ontwikkelde de commissie immers een redenering die later vanuit verschillende hoeken fel onder vuur werd genomen. De commissie deelde de mening van de veiligheidsdiensten dat een zekere mate van fysieke druk noodzakelijk is om efficiënt te kunnen verhoren. Welke technieken dan *in concreto* toelaatbaar waren, werd niet publiekelijk bekend gemaakt: het tweede deel van het Landau-rapport, dat de richtlijnen ter zake behandelde, bleef immers om veiligheidsredenen geheim. Niettemin werd ook in het eerste deel een omschrijving gegeven van wat onder 'aanvaardbare druk' verstaan mocht worden:

*'The means of pressure should principally take the form of non-violent psychological pressure through a vigorous and extensive interrogation, with the use of stratagems, including acts of deception. However, when these do not attain their purpose, the exertion of a moderate measure of physical pressure cannot be avoided'* (Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity 1987: 80)

Het Landau-rapport kreeg heel wat kritiek – vooral de door haar geïntroduceerde notie *'moderate physical pressure'*, en de wijze waarop deze door de commissie werd gelegitimeerd, kon binnen mensenrechtelijke en academische kringen op bijzonder weinig begrip rekenen. Het zou ons te ver voeren om deze kritieken hier uitvoerig te bespreken (Cohen & Golan 1991: 21-24; zie ook Kremnitzer 1989; Morgan 2000; Cohen 2005; Kretzmer 2007). Vanuit het perspectief van de sociologie van ontkenning is het vooral betekenisvol dat de commissie hier eigenlijk een vorm van *'interpretatieve ontkenning'* toepaste: *'...the Commission ended up legitimating the use of torture under another name'* (Cohen & Golan 1991: 25).

De *timing* van de publicatie van het Landau-rapport is toevallig, maar niet onbelangrijk: de bevindingen werden immers openbaar gemaakt in oktober 1987, twee maanden voor de start van de *Intifada*. Het rapport van Cohen en Golan, dat in maart 1991 verscheen, toonde alvast aan dat de geheime richtlijnen van de commissie ter regulering van de toepassing van de zogenaamde *'moderate physical pressure'* geen rem hadden gezet op foltering en mishandeling tijdens ondervragingen door de veiligheidsdiensten. Integendeel: alhoewel er onmogelijk een directe causaal verband kan worden aangetoond tussen de aanbevelingen van de Landau-commissie en de mishandeling van Palestijnse gevangenen in de daaropvolgende jaren, menen Cohen en Golan (1991: 25) dat *'...the use of torture and ill-treatment follows logically from its recommendations'*. Op een andere plaats formuleerde Cohen (1991: 25) het als volgt: *'...whatever the Landau Commission's intentions ...what follows from its recommendations is the institutionalization of abuse'*.

Hiermee komen we bij de kern van het rapport, namelijk het empirische luik dat zich toespitst op foltering en mishandeling in een tiental detentiecentra in West Bank, Gaza en Jerusalem. De data werden verzameld tussen juni en september 1990. In totaal werden 41 interviews afgenomen: 26 vonden plaats na vrijlating, 15 tijdens detentie. In het rapport beschrijven Cohen en Golan de weg die de gevangenen aflegden – van hun arrestatie tot hun aankomst in de vleugels waar de verhoren plaatsgrepen. Hiermee geven ze enerzijds achtergrondinformatie over de situatie van de ondervraagde gevangenen, maar tonen ze anderzijds ook aan dat de veiligheidsdiensten niet in het luchtledige handelden *'...but rather rely on the active help of soldiers, jailers,*

*doctors, medical orderlies and judges'* (Ibid: 39). Dit wordt aangevuld met een gedetailleerde omschrijving van elf toegepaste verhoortechnieken, zoals beledigingen, bedreigingen, deprivatie van slaap en voedsel, aan de armen ophangen (of *'al-shabab'*), vastbinden over een stoel heen (de zogenaamde *"banana" tie*), gebruik van koud water, opsluiting in kleine of koude ruimtes (de *'closet'* en de *'refrigerator'*), fysieke uitputting, blinddoeking, en dergelijke meer. Verder krijgt de lezer inzicht in zeven casussen die in detail worden weergegeven. Het geheel toont aan dat mishandeling en foltering wijdverspreid waren en routinematig werden toegepast door de *Shin Bet*. De periode van ondervraging duurde gemiddeld tussen de tien en achttien dagen. Opmerkelijk is dat geen enkele van de 41 geïnterviewden schuldig werd bevonden of verdacht werd van de *'hostile terrorist activity'* waarvoor de Landau-commissie het gebruik van *'moderate physical pressure'* rechtvaardigde. Er werd evenmin een correlatie vastgesteld tussen de intensiteit van het verhoor en de ernst van het vermeende misdrijf: *'Everyone interviewed was subject to some form of ill-treatment'* (Cohen & Golan 1992: 6).

### 3. De reacties op het B'Tselem-rapport

Het rapport van Cohen en Golan legde de folterpraktijken en mishandelingen bloot, maar wat gebeurde er met deze bevindingen? In een apart opvolgingsrapport voor B'Tselem, dat in maart 1992 werd gepubliceerd, blikken beiden terug op de ontvangst van het oorspronkelijke rapport in de Israëliische samenleving. Het rapport en de persconferentie waarop de publicatie ervan werd aangekondigd, kregen ruimschoots aandacht in de media en bij het grote publiek. Ook in de *Knesset* - het Israëliische parlement - ging het rapport niet onopgemerkt voorbij. Vanuit de hoek van de overheid waren de reacties gelijkaardig aan de reacties op andere aantijgingen over mensenrechtenschendingen. Niettemin werden er drie officiële onderzoeken aangekondigd. Ook oud-voorzitter Moshe Landau liet van zich horen en poogde de kritieken op het werk van zijn commissie te pareren (Cohen & Golan 1992: 10). Het rapport werd eveneens opgepikt buiten Israël, vooral door Europese media.

Op het eerste zicht lijkt dit een bevredigende receptie van het rapport, maar schijn bedriegt. Zo beantwoordde geen enkel van de officiële onderzoeken aan de vereiste van onafhankelijkheid. Vooral de onderzoekscommissie die door het ministerie van Justitie op poten werd gezet en die in alle geheimzinnigheid haar werk verrichtte (noch de namen van de commissieleden noch de resultaten van het onderzoek werden openbaar gemaakt), moest het in de ogen van Cohen en Golan ontgelden: *'The joint commission of the Ministry of Justice and G.S.S. is not an independent body. In one sense, it might have been better if it had not been established at all. It now looks as if the government has responded according to democratic and legal norms. In fact, not only has*

*the G.S.S. (again) been allowed to investigate itself, but the Ministry of Justice has also become a partner to the network of secrecy which (as we argued in our original report) creates the environment for abuses to go unchecked'* (Ibid: 19). Uit opvolgingsonderzoek bleek ook dat heel wat casussen die ze hadden blootgelegd, na lang talmen en zonder veel toelichting als ongegrond werden afgewimpeld. Een jaar na het verschijnen van het rapport bleek er weinig veranderd te zijn:

*'What has become apparent over the past year, is that no official source even bothers anymore to deny existence of the illegal methods of interrogation that B'Tselem (and other organizations) have consistently reported. Investigations are set up, debates are held in the Knesset, editorials are published in newspapers, individual letters of complaints are (more or less) answered. But the same methods continue'* (Cohen & Golan 1992: 54)

Tien jaar later zou Cohen in het voorwoord tot *States of Denial* als volgt terugblikken op de receptie van het B'Tselem-rapport:

*'...we were immediately thrown into the politics of denial. The official and mainstream response was venomous: outright denial (it doesn't happen); discrediting (the organization was biased, manipulated or gullible); renaming (yes, something does happen, but it is not torture); and justification (anyway 'it' was morally justified). Liberals were uneasy and concerned. Yet there was no outrage. Soon a tone of acceptance began to be heard. Abuses were intrinsic to the situation; there was nothing to be done till a political solution was found; something like torture might even be necessary sometimes; anyway, we don't want to keep being told about this all the time'* (Cohen 2001: xi)

#### 4. Impact van informatie over mensenrechtenschendingen

Cohen (1991: 27) omschreef het B'Tselem-rapport als een doorsnee mensenrechtenrapport. En dat was het ook: naast een discussie van ter zake relevante en toepasselijke strafrechtelijke en mensenrechtelijke bepalingen en conventies is het rapport vooral gericht op 'exposure': het blootleggen, documenteren en aanklagen van mensenrechtenschendingen. Op één punt verschilde het echter van andere dergelijke rapporten. De beschrijvingen van de verhoortechnieken die werden toegepast door de *Shin Bet*, werden aangevuld met tekeningen. Cohen en Golan deden dit bewust: *'We wanted to undermine the function of political language ("moderate physical pressure") that Orwell pointed to: "Such phraseology is needed if one wants to name things without calling up mental pictures of them"'* (Cohen 1991: 27). De visuele aspecten van het rapport werden geïntroduceerd om de eufemistische zinsnede - 'moderate physical pressure' - van de Landau-commissie af te zetten tegen de realiteit. Zoals Cohen en Golan reeds

hadden aangestipt in het oorspronkelijke rapport: *'The phrase "moderate physical pressure" becomes a completely non-pictorial euphemism which allows no visualization of what actually happens during interrogation'* (Cohen & Golan 1991: 24).

Niettemin, ondanks de levendige schetsen van de foltertechnieken die routinematig werden aangewend door de *Shin Bet* en de veelvuldige reproductie ervan in de media, bleven de reacties op de folterpraktijken in hun ogen ondermaats. Het rapport van B'Tselem - net zoals rapporten van andere organisaties die op gelijkaardige wijze de praktijken van foltering en mishandeling blootlegden - hadden niet de verhoopte impact. Het roept vragen op over hoe mensenrechtenorganisatie hun boodschap doorgaans pogen over te brengen:

*'I was part of a network of Israeli, Palestinian and international organizations (as well as journalists, lawyers and political activists) producing a stream of information – reports, press releases, educational material, newsletters – about subjects such as torture, administrative detention, deportation and undercover death squads. This information was certainly noticed – but somehow it did not have the impact we desired. It sunk into consciousness without either producing major shifts in policy and public opinion or attracting substantially more people to an active engagement in human rights work. Was there some fundamental flaw in the way we were trying to get our message across – or had we reached a point where the sheer accretion of more and better information would not have the slightest effect?'* (Cohen 1995: iii)

De ervaringen met het B'Tselem-rapport scherpten de interesse van Cohen aan in de fase na de publicatie van dergelijke rapporten: wat gebeurt er met al die informatie? In 1992 startte hij hierover een onderzoeksproject, gesponsord door de Ford Foundation. Het veldwerk greep plaats tussen april 1992 en april 1994. In 1995 publiceerde Cohen hierover een rapport met als titel *Denial and Acknowledgement: the impact of information about human rights violations* (zie ook Cohen 1996a, b). We hebben hier niet langer te maken met een mensenrechtenrapport, maar wel met een studie over en voor de mensenrechtenbeweging. Centraal staat de reflectie op - en de empirische studie van - hoe mensenrechtenorganisaties informatie verzamelen, rapporteren en communiceren. De focus van het empirische luik van zijn onderzoek verschoof dan ook: niet langer interviews met Palestijnse (ex)gevangenen, maar wel met medewerkers in mensenrechtenorganisaties en andere organisaties betrokken in ontwikkelingshulp, journalisten, enzovoort. Dit werd aangevuld met de studie van mensenrechtenrapporten, persberichten, campagne- en publiciteitsmateriaal, advertenties, *direct mailing* en mediaberichtgeving.

Ondanks het feit dat Cohen uitdrukkelijk vermeldt dat hij geen academisch publiek voor ogen heeft (Cohen 1995: 19), liggen hier toch de kiemen voor *States of Denial*. Zo waagt hij zich aan een verdere uitwerking (cf. zie ook eerder Cohen 1993) van zijn reflectie op ontkenning. Uitspraken waarin wordt gesteld dat iets niet gebeurde, dat iets niet bestaat, dat iets niet waar is of dat men er geen weet van heeft, kunnen correct en gerechtvaardigd zijn. Van de andere kant is het ook mogelijk dat we geconfronteerd worden met doelbewuste misleiding of leugens. Daartussen beweegt zich de derde optie, die meer complex is ‘...that denial is neither simply a matter of telling the truth nor of telling a deliberate lie, but is a process that is not wholly deliberate and where the status of “knowledge” about the truth is not wholly clear’ (Cohen 1995: 20). Cohen besteedt ook aandacht aan de inhoud van ontkenning: wat wordt er ontkend? Hij onderscheidt drie vormen: *literal denial* (hierbij wordt gesteld dat iets niet is gebeurd of onwaar is); *interpretative denial* (de ruwe feiten worden niet ontkend, maar ze krijgen een andere betekenis); en *implicatory denial* (hier is er geen sprake van ontkenning van de feiten of een betwisting van de betekenis die er doorgaans aan wordt gegeven, maar wel van de implicaties die eruit kunnen volgen).

Het eigene van het ganse project – en wat ook verklaart waarom hij spreekt van een *sociologie* van ontkenning – ligt er in dat noties die in eerste instantie vooral uit de psychologie stammen – zoals de psychoanalyse van Freud en zijn studie van ontkenning – inspiratie bieden voor een studie over hoe bijvoorbeeld staatsapparaten of ganse culturen bepaalde feiten ontkennen. De notie ontkenning wordt daarbij in een nieuwe context ingebed, ‘...transplanting its psychoanalytical origins onto wider social and political settings’ (Cohen & Seu 2002: 188).

## 5. Twee penologische toepassingen

Bij wijze van besluit van deze bijdrage bespreken we kort twee toepassingen die dicht bij huis liggen: de eerste casus betreft de studie van de interacties tussen het Europese antifoltercomité (CPT) en de door haar bezochte lidstaten; de tweede heeft betrekking op de naaktfouilles in Belgische gevangenissen (voor meer details, zie Daems 2014b, c).

### 5.1. *Ontkenningsmechanismen in de dialoog tussen het CPT en bezochte lidstaten*

Het Europese antifoltercomité (CPT) vindt zijn bestaansgrond in de Europese antifolterconventie van 1987 die op 1 februari 1989 in werking trad. Het CPT heeft een preventieve missie: op periodieke of *ad hoc* basis bezoekt het plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Na elk bezoek maakt het CPT een rapport op waarin het

zijn bevindingen uiteenzet en zo nodig aanbevelingen doet naar de betreffende lidstaat toe. De bezochte lidstaat krijgt vervolgens doorgaans zes maanden de tijd om een antwoord in te sturen.

Op 22 oktober 2013 had het CPT in totaal 349 bezoeken afgelegd: 209 periodieke bezoeken en 140 *ad hoc* bezoeken. In totaal werden 294 rapporten openbaar gemaakt. De afgelopen twee decennia is het CPT uitgegroeid tot een belangrijke actor op het vlak van de bescherming van mensenrechten in Europa, zowel direct door de dialoog die het aangaat met de betrokken lidstaten, als indirect via de weg van adviesverlening, interactie en kruisbestuiving met allerlei instellingen binnen en buiten de Raad van Europa die op hetzelfde terrein werkzaam zijn.

Maar het betreft hier geen onverdeeld succesverhaal. Zo heeft het CPT reeds meermaals publiekelijk zijn onvrede geuit over het gebrek aan opvolging van zijn aanbevelingen:

*'As the CPT's President recently emphasised before the Parliamentary Assembly, the Committee does not exist to simply carry out visits and maintain cordial relations with States; its purpose is to bring about necessary change with a view to strengthening protection against ill-treatment. Only if the CPT's dialogue with a State leads to the achievement of that purpose can one speak of effective cooperation'* (17th General Report, CPT/Inf (2007) 39, §15)

*'As has been stressed before, a country's cooperation with the CPT cannot be described as effective in the absence of action to improve the situation in the light of the Committee's recommendations. Over the years, there has been no shortage of "success stories". However, it is also the case that the failure of States to implement recommendations repeatedly made by the CPT on certain issues remains a constant refrain of the Committee's reports. Few countries visited over the last twelve months have escaped this criticism'* (18th General Report; CPT/Inf (2008) 25, §16)

Voor al de laatste passage is betekenisvol. Het CPT stelt dat zijn aanbevelingen maar al te vaak niet worden opgevolgd en dat de betrokken lidstaten daar bij herhaling - '*a constant refrain*' - op worden gewezen. Op dit punt wordt het boeiend om met de ogen van Stanley Cohens sociologie van ontkenning naar de interacties tussen het CPT en de bezochte lidstaten te kijken. Net zoals bij mensenrechtenrapporten van NGO's - zoals deze van B'Tselem of van Amnesty International (zie boven) - kan een overheid immers op uiteenlopende manieren omspringen met de bevindingen en aanbevelingen van het CPT (Daems 2011). Een overheid kan luisteren naar de verzuchtingen, gehoor geven aan de aanbevelingen, sympathie tonen voor de bezorgdheden - eventueel kan zij zelfs verontschuldigen uit voor wat direct toeschrijfbaar is aan eigen optreden of nala-

tigheid. In een ideale wereld wordt een dergelijke houding eigenlijk ook verwacht door het CPT: het officiële uitgangspunt is immers dat de gesprekspartners in een geest van samenwerking en vertrouwen participeren in een rationele dialoog - en dit met een gedeelde emotionele betrokkenheid bij het uiteindelijke streefdoel, namelijk een foltervrije wereld voor éénieder die door een publieke instantie van zijn vrijheid wordt beroofd.

Het zou echter van wereldvreemdheid getuigen om te denken dat in de praktijk alles instemmend beantwoord zou worden en dat staten de opgelijste wantoestanden en tekortkomingen zonder morren zouden erkennen en de gesuggereerde oplossingen zonder tegenspartelen zouden aanvaarden. Zo is het bijvoorbeeld best mogelijk dat de vaststellingen van het CPT niet accuraat zijn en dat de wenselijkheid of haalbaarheid van de aanbevelingen voorwerp kunnen uitmaken van discussie. Maar anderzijds zal een staat zelden of nooit alles openlijk ontkennen of de aangedragen oplossingen schamper weglachen: de te betalen prijs in termen van gezichtsverlies en imagoschade ligt daarvoor te hoog. In de antwoorden op de rapporten van het CPT ontrolt zich om die reden vaak een subtiel woordenspel: men stemt in met bepaalde zaken, maar laat andere opmerkingen onbeantwoord; de gevolgen of praktische implicaties worden anders ingeschat; aangekaarte problemen krijgen een andere noemer; overmacht wordt ingeroepen; aanbevelingen worden betwist, enzovoort. Nadere reflectie op dit proces van woord en wederwoord is vooral boeiend en nuttig wanneer een land reeds meermaals werd bezocht, verschillende keren dezelfde of gelijkkluidende kritieken en aanbevelingen heeft gehoord, maar niettemin nog steeds in gebreke blijft: hoe blijf je dan antwoorden zonder de gesprekspartner al te fel te schofferen?

Het is hier dat de studie van ontkenningmechanismen boeiend wordt. We belichten bij wijze van illustratie enkele aspecten van de officiële communicatie tussen het CPT en België (voor meer details, zie Daems 2014c). Ook België antwoordt immers niet altijd even bevredigend op de vragen en aanbevelingen van het CPT. Zo stelde het CPT na het vijfde periodiek bezoek aan ons land het volgende: *'...le CPT a été très préoccupé de constater que des recommandations qu'il avait formulées de longue date n'avaient, pour l'essentiel, toujours pas été mises en œuvre'* (CPT/Inf(2010) 24, §7). Twee jaar later, na het *ad hoc* -bezoek van april 2012, dook een opvallend gelijkaardig deuntje op in het CPT-rapport: *'...le CPT est très préoccupé de constater que des recommandations formulées de longue date n'ont, pour l'essentiel, toujours pas été mises en œuvre'* (CPT/Inf(2012) 36, §7).



De eerste vorm van ontkenning, nl. *literal denial*, waarbij de gedane vaststellingen ontkend worden, komt quasi niet voor. Wel is het zo dat de bevindingen van het CPT soms in vraag worden gesteld. In een recent antwoord klinkt dit bijvoorbeeld als volgt:

*'Le Gouvernement précise que les chiffres avancés par le Comité (1 psychologue et 2 assistants sociaux) pour la prison de Forest ne correspondent pas à la réalité'* (CPT/Inf (2012) 37, p. 7)

De tweede vorm van ontkenning - *interpretative denial* – waarbij de feiten niet worden ontkend, maar wel de betekenis ervan voorwerp wordt van debat, komt vaker voor. De twee onderstaande fragmenten zijn illustraties van deze vorm van 'interpretatieve ontkenning':

*'C'est à tort que le séjour dans la zone de transit est présenté comme une détention de personnes. Les étrangers qui arrivent à l'aéroport sans les documents d'entrée requis ne sont pas enfermés: l'accès au territoire belge leur est refusé'* (CPT/Inf(95) 6, p. 32)

*'La prison de Tilburg est une annexe de la prison de Wortel et, à ce titre, est considérée comme une prison belge. Il n'est donc nullement question d'un transfèrement interétatique, mais d'une mesure d'ordre intérieur à l'administration pénitentiaire belge. De ce fait, le consentement du détenu n'est pas davantage requis que pour un transfèrement vers une autre prison belge'* (CPT/Inf (2011) 7, p. 27)

In beide gevallen heeft de gewijzigde betekenis belangrijke gevolgen. In het eerste geval: indien het vasthouden van personen in de transitzone op de luchthaven niet tot dezelfde categorie behoort als klassieke detentie, dan hoeft de overheid zich ook niet te bekommeren om bepaalde aanbevelingen van het CPT, zoals bijvoorbeeld het dagelijks luchten van de betrokkenen gedurende een periode van minimaal één uur. Of in het tweede geval: als opsluiting in de penitentiare inrichting van Tilburg niet begrepen kan worden als een interstatelijke overbrenging, dan hoeft de overheid ook geen toestemming te verkrijgen van de gedetineerde.

*Implicatory denial* – waarbij de feiten en de betekenis die er aan wordt gegeven, niet worden betwist, maar wel de implicaties ervan - kan verschillende vormen aannemen. In onderstaand antwoord wordt de slechte staat van bepaalde gevangenisvleugels niet weerlegd, maar krijgen gedetineerden de schuld in de schoenen geschoven:

*'Si les mauvaises conditions matérielles dans les ailes non encore rénovées ne sont pas contestables, il convient cependant de souligner que le vandalisme de certains détenus ne fait qu'aggraver la situation et oblige à d'incessantes remises en état. Un tel vandalisme se rencontre également dans les ailes rénovées'* (CPT/Inf(99) 6, p. 51)

In onderstaande passage wordt het gebrek aan arbeid in de gevangenis niet ontkend, maar wordt de vrije markt met de vinger gewezen:

*'Dans ces conditions, la Régie ne peut se lancer dans la fabrication de produits qui ne pourraient pas être écoulés sur le marché ni exercer une concurrence déloyale vis à vis des entrepreneurs privés'* (CPT/Inf(99) 6, p. 40)

Ook de politieke crisis van een tijdje terug werd als verzachtende omstandigheid ingeroepen: een regering in lopende zaken zou immers niet over voldoende slagkracht beschikken om de aanbevelingen naar de praktijk te vertalen:

*'...l'absence de gouvernement fédéral pleinement en fonction au niveau fédéral depuis sa démission le 22 avril 2010 a une implication importante sur la mise en oeuvre des observations émises par le CPT; de telles circonstances faisant obstacle à la prise d'initiatives politiques'* (CPT/Inf(2011) 7, p. 4)

## 5.2. De ontkenning van naaktfouilles

Onze tweede illustratie heeft betrekking op de naaktfouilles achter tralies. De basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005 maakte oorspronkelijk -d.w.z. vóór de wet van 1 juli 2013 - in artikel 108 een scherp onderscheid tussen het onderzoek aan de kledij en de fouille op het lichaam. De eerste had tot doel na te gaan of de gedetineerde in het bezit is van voorwerpen of substanties die verboden of gevaarlijk kunnen zijn. Indien een dergelijk onderzoek aan de kledij niet volstaat, kon de directeur bij afzonderlijke beslissing een fouillering op het lichaam bevelen 'zonodig met ontkleding en het uitwendig schouwen van de openingen en de holten van het lichaam'. De memorie van toelichting verduidelijkte dat dergelijke fouilles op het lichaam - gelet op het ingrijpende karakter ervan - nooit routinematig mochten worden uitgevoerd:

*'Het onderzoek op het lichaam is... een veel ingrijpender maatregel, die op zich reeds een aantasting van het eergevoel inhoudt. Deze mag zeker niet routinematig uitgevoerd worden en is slechts gerechtvaardigd wanneer ingevolge specifieke omstandigheden of vermoedens het onderzoek aan de kledij niet volstaat'* (Kamer van Volksvertegenwoordigers 2001: 179)

Verder werd beklemtoond dat er een belangrijk gradueel verschil bestond tussen het onderzoek aan de kledij en de fouillering op het lichaam. Het onderzoek aan de kledij kon daarbij onder geen beding een verplichting tot het zich ontkleden tot op het lichaam omvatten:

*'Het onderzoek aan de kledij houdt in dat de kledij betast en doorzocht wordt met het doel na te gaan of de gedetineerde daarin of daaronder voorwerpen of substanties verborgen heeft die verboden of gevaarlijk zijn. In dat verband kan men een persoon wel van zijn overkleding laten ontdoen, zonder hem evenwel te kunnen verplichten zich te ontkleden tot op het lichaam. De fouillering op het lichaam is een maatregel die verder gaat. Deze maatregel laat niet alleen toe om de gedetineerde te verplichten zich tot op het lichaam te ontkleden, maar zelfs om de openingen en de holten van het lichaam uitwendig te schouwen'* (Ibid: 250)

Artikel 108 trad op 15 januari 2007 in werking en zou al vlug het voorwerp worden van verhitte discussie. In de praktijk werden gedetineerden immers nog steeds op systematische wijze - en dus zonder geïndividualiseerde motivering - in hun blootje gezet. De collectieve brief nr. 86 van 19 februari 2007 onderscheidde hiertoe drie verschillende vormen van het onderzoek aan de kledij: het summier, het grondig en het volledige onderzoek aan de kledij. Bij deze laatste vorm diende de gedetineerde zich volledig te ontkleden en zijn kledij te overhandigen aan de penitentiair beambte. De penitentiair beambte ging vervolgens na of alle kledij werd afgegeven en onderwierp deze aan een controle. Aangezien het volgens de collectieve brief een onderzoek aan de kledij betrof, was hiervoor geen geïndividualiseerde motivering vereist (Fod Justitie 2007). Deze interpretatie stootte echter al gauw op fel protest. Gedetineerden trokken in bosjes naar de rechter omdat ze meenden dat de volledige ontkleding, waartoe ze op systematische wijze werden verplicht, in strijd was met artikel 108. De ene keer boekten ze daarbij al meer succes dan de andere keer (Daems 2013a).

Via een wijzigingswet van 1 juli 2013, die op 16 september 2013 in werking trad, werd gepoogd een einde te maken aan de bewogen geschiedenis van artikel 108. In artikel 108, §2 werd het eerste lid vervangen waardoor de zogenaamde fouille op het lichaam in drie gevallen een routinemaatregel werd voor alle gedetineerden: (1) bij het betreden van de gevangenis; (2) voorafgaand aan de plaatsing in een beveiligde cel of de opsluiting in een strafcel; en (3) overeenkomstig de in de gevangenis geldende richtlijnen, na bezoek aan tafel en na het ongestoord bezoek. Met de wet van 1 juli 2013 werd in bovenstaande gevallen de verplichting om de fouillering op het lichaam bij afzonderlijke beslissing te bevelen, dus afgeschaft. Die wijzigingswet kwam er echter niet zonder slag of stoot. Zo formuleerde de afdeling wetgeving van de Raad van State fundamentele bedenkingen bij het oorspronkelijke wetsontwerp. Uit een arrest van 30 oktober 2013 van het Grondwettelijk Hof, waarin het Hof besloot tot schorsing van art. 108, §2, eerste lid, blijkt daarenboven dat de fouille-saga voorlopig nog niet ten einde is (Daems 2013b).

Ook in deze casus kan de sociologie van ontkenning nuttig worden aangewend. Het betreft hier immers een uitgesponnen verhaal van *interpretative denial*. De collectieve brief nr. 86 van 19 februari 2007 poogde de vernieuwing die met het oorspronkelijke artikel 108 werd geïntroduceerd, nl. het omkleden van de naaktfouille met extra waarborgen, te *counteren* door deze onder te brengen bij een andere categorie – de fouille op de kledij. Het verhaal dat zich sindsdien heeft ontsponnen, leest als een lange strijd - met wisselende successen en verliezen aan beide zijden - met als inzet de betekenis van wat er zich *in se* afspeelt wanneer gedetineerden dergelijke controlemaatregelen dienen te ondergaan.

## 6. Bibliografie

Cohen, S. (1988). Criminology and the Uprising. *Tikkun*, 3(5), 60-62, 95-96.

Cohen, S. (1990a). Politics and Crime in Israel: Reactions from the Home Front. *Social Justice*, 17(1), 5-24.

Cohen, S. (1990b). The Intifada in Israel: Portents and Precarious Balance. *Middle East Report*, 164/165, 16-20, 78.

Cohen, S. (1991). Talking about torture in Israel. *Tikkun*, 6(6), 23-30, 89-90.

Cohen, S. (1993). Human Rights and Crimes of The State: The Culture of Denial. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 26, 97-115.

Cohen, S. (1995). *Denial and Acknowledgement: The Impact of Information About Human Rights Violations*. The Hebrew University of Jerusalem: Center for Human Rights.

Cohen, S. (1996a). Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Denials, and Counterclaims. *Human Rights Quarterly*, 18(3), 517-543.

Cohen, S. (1996b). Witnessing the truth. *Index on Censorship*, 25(1), 36-45.

Cohen, S. (1998). Intellectual Scepticism and Political Commitment: The Case of Radical Criminology. In: P. Walton & J. Young (eds.), *The New Criminology Revisited* (pp. 98-129). Houndmills: Macmillan Press.

Cohen, S. (2001). *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*. Cambridge: Polity.

Cohen, S. (2005). Post-moral torture: from Guantanamo to Abu Ghraib. *Index on Censorship*, 34(1), 24-30.

Cohen, S. en Golan, D. (1991). *The Interrogation of Palestinians During the Intifada: Ill-Treatment, 'Moderate Physical Pressure' or Torture?* Jerusalem: B'Tselem, The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories.

Cohen, S. en Golan, D. (1992). *The Interrogation of Palestinians During the Intifada: Follow-up to March 1991 B'Tselem Report.* Jerusalem: B'Tselem, The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories.

Cohen, S. & Seu, B. (2002). Knowing Enough Not to Feel Too Much: Emotional Thinking about Human Rights Appeals. In: M.P. Bradley & P. Petro (eds.), *Truth Claims. Representation and Human Rights* (pp. 187-201). New Brunswick: Rutgers University Press.

Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity (1987). *Report: Part one (English translation provided by the government press office).* Jerusalem: State of Israel.

Daems, T. (2011). Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 32(3), 37-47.

Daems, T. (2013a). Getwitter en getwetter over de straf. Rechten van gedetineerden: terug naar af. *Panopticon*, 34(4), 284-292.

Daems, T. (2013b). Grondwettelijk Hof schorst nieuwe regeling naaktfouilles. *De Juristenkrant*, 278 (20 november), 2.

Daems, T. (2014a). Afscheid van een anti-criminoloog: een beknopte bio- en bibliografie van Stanley Cohen. *Panopticon*, 35(3).

Daems, T. (2014b). 'Ceci n'est pas une fouille à corps'. The denial of strip searches in Belgian prisons. In: M. Deflem (ed.), *Punishment and Incarceration: A Global Perspective (Series: Sociology of Crime, Law and Deviance, volume 19)*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

Daems, T. (2014c). Somewhere between. Claims and counter-claims about torture and inhuman or degrading treatment or punishment in Europe.

Downes, D. Rock, P., Chinkin, C. & Gearty, C. (2007). Introduction. In: D. Downes, P. Rock, C. Chinkin & C. Gearty (eds.), *Crime, Social Control and Human Rights. From Moral Panics to States of Denial. Essays in Honour of Stanley Cohen* (pp. xix-xxviii). Cullompton: Willan.

Federale Overheidsdienst Justitie (2007). Collectieve brief nr. 86 van 19 februari 2007. Betreft: onderzoek aan de kledij – fouillering op het lichaam – onderzoek van de verblijfsruimte.

Kamer van Volksvertegenwoordigers (2001). Eindverslag van de Commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden'. Verslag namens de Commissie voor de

Justitie uitgebracht door de heren Vincent Decroly en Tony Van Parys. *Parl. St.* Kamer 2000-01. DOC 50 1076/001 (2 februari).

Kremnitzer, M. (1989). The Landau Commission Report – Was the Security Service Subordinated to the Law, or the Law to the ‘Needs’ of the Security Service? *Israel Law Review*, 23(2/3), 216-279.

Kretzmer, D. (2007). The torture debate: Israel and beyond. In: D. Downes, P. Rock, C. Chinkin & C. Gearty (eds.), *Crime, Social Control and Human Rights. From Moral Panics to States of Denial. Essays in Honour of Stanley Cohen* (pp. 120-135). Cullompton: Willan.

Kuper, A. (2007). Growing up with Stan. In: D. Downes, P. Rock, C. Chinkin & C. Gearty (eds.), *Crime, Social Control and Human Rights. From Moral Panics to States of Denial. Essays in Honour of Stanley Cohen* (pp. 3-6). Cullompton: Willan.

McMahon, M. en Kellough, G. (1987). An interview with Stanley Cohen. *Canadian Criminology Forum*, 8, 132-149.

Morgan, R. (2000). The Utilitarian Justification of Torture: Denial, Desert and Disinformation. *Punishment & Society*, 2(2), 181-196.

Taylor, L. (2005). The other side of the street. *Social Justice*, 32(2), 82-88.

Taylor, L. (2013). Stanley Cohen obituary. *The Guardian*, 23 januari.

## Evolutieleer en criminologie: vriend of vijand?

BEN HEYLEN

### 1. Inleiding

Hoewel men in de criminologie vaak een schreeuw naar theoretische vernieuwing en integratie hoort, is het enigszins verwonderend dat evolutieleer in de criminologie slechts een marginale plaats inneemt – in Vlaanderen lijkt deze stroming zelf helemaal afwezig. Dit staat in scherp contrast met andere disciplines, waaronder een aantal belangrijke basisdisciplines voor de criminologie zoals de psychologie, waar deze theorie een stevige voet aan de grond heeft gekregen (zie, *inter alia*, Barkow, Cosmides & Tooby, 1992). Toegegeven, ook daar wordt de theorie vaak geconfronteerd met scepsis, maar dat is nu net wat wetenschap draagt: kritiek en discussie.

Het verzet waarop evolutietheorie in het bijzonder in de criminologie stuit, althans de reden waarom ze nooit lijkt uitgegroeid te zijn tot een populaire animator van theoretisch gedachtegoed in de criminologie, heeft mijns inziens te maken met historische ontwikkelingen, enerzijds, en ideologische overwegingen, anderzijds. Wat de historische ontwikkelingen betreft, staat het buiten enige twijfel dat het gedachtegoed van Lombroso, de herinnering aan het Nazisme, eugenetica, sociaal Darwinisme en andere gevaarlijke denkwijzen die zich beroepen op evolutieleer – zij het op misvattingen hieromtrent – geen goed hebben gedaan aan de aanvaarding hiervan in sociale wetenschappen, zowel in de criminologie als daarbuiten. Hiernaast kan, ten tweede, worden verwezen naar de sterke en historisch gegroeide democratische en kritische attitude van de criminologie (bv. Karstedt & Lafree, 2006; Lafree, 2007). Het lijkt er op dat criminologie niet enkel een wetenschap is, doch ook een vorm van normatief project, dat streeft naar menselijke vrijheid en waardigheid, en democratisering meer in het algemeen. Een huiverige houding ten aanzien van iets dat alles wegheeft van determinisme en bepaalde moreel verwerpelijke zaken lijkt te normaliseren, is dan ook niet vreemd voor een wetenschap als de criminologie.

Het doel van deze bijdrage is bij te dragen tot een beter begrip van evolutieleer en hoe deze theorie een plaats kan hebben in de criminologie. Door enkele fundamentele principes ervan te duiden, kunnen in eenzelfde beweging enkele van de grootste bekommernissen zoals hierboven vermeld, ontijdend worden. In een eerste deel worden de basisprincipes van evolutie bondig uiteengezet om dit doel te bereiken. In een aansluitende sectie zal de aandacht uitgaan naar cultuur, en de belangrijke rol die hiervoor is weggelegd in evolutieleer. Dan wordt dieper ingegaan op de notie “criminaliteit” en hoe deze ingevuld wordt vanuit evolutieleer. Om alles te concretiseren, zal

een kleinschalig empirisch onderzoek worden voorgesteld, met als doel te illustreren hoe evolutieleer kan bijdragen aan theoretische vernieuwing in de criminologie. In een concluderend deel, wordt, tenslotte, de lezer uitgenodigd evolutieleer in zijn of haar theoretisch repertorium op te nemen, gezien de belangrijke theoretische rol het kan spelen voor de criminologie.

## 2. Een korte inleiding in de evolutieleer

De grondlegger van een evolutionaire benadering van gedrag is – onmiskenbaar – E.O. Wilson, die met zijn *Sociobiology: the New Synthesis* (1975), een ware storm in de academische en politieke wereld veroorzaakt heeft. De ideeën die in dit werk zijn vervat, werden later verder uitgewerkt tot, onder meer, de evolutionaire psychologie, waar J. Barkow, L. Cosmides en J. Toobey de grondleggers van zijn met hun *The Adapted Mind: Evolutionary Psychology and the Generation of Culture* (1992). Voor beiden is het principe echter dat het gaat om extensies van populatiebiologie en evolutietheorie naar het domein van sociale organisatie (Wilson, 1978, p. x). De principes waarop deze benadering van gedrag is gebaseerd, worden bondig doch zeer duidelijk en begrijpelijk samengevat in vijf feiten en drie inferenties door E. Mayr (2001, p. 128):

*Feit 1.* Elke populatie heeft een dermate hoge fertiliteit dat haar omvang exponentieel zou toenemen als hier geen beperkingen aan zouden worden opgelegd.

*Feit 2.* De omvang van populaties blijft relatief stabiel doorheen de tijd, niettegenstaande kleine fluctuaties binnen korte periodes van enkele jaren.

*Feit 3.* De bestaansmiddelen waarover eender welke soort kan beschikken, zijn beperkt.

*Inferentie 1.* Er vindt een intensieve competitie plaats (strijd voor bestaan) tussen de leden van een bepaalde soort.

*Feit 4.* Geen twee leden van een populatie zijn exact hetzelfde.

*Inferentie 2.* Er zijn verschillen tussen de leden van een populatie met betrekking tot hun kans op overleven.

*Feit 5.* Vele van deze verschillen zijn erfelijk, of minstens ten dele erfelijk.

*Inferentie 3.* Natuurlijke selectie, voortgezet over vele jaren, resulteert in evolutie.

In een notendop komt het er dus op neer dat genetische variatie op een willekeurige manier ontstaat door de hercombinatie van genen bij voortplanting. Of deze variaties



nu “goed” of “slecht” zijn, is een vraag van de omgeving: de combinaties van genen die het best de druk van de omgeving weerstaan, zullen uiteindelijk overblijven. In dit opzicht is selectie functioneel: selectie vindt plaats *in functie van de omgeving*.

Dit brengt ook automatisch met zich mee dat er in evolutie geen richting zit, of er geen “eindpunt” aan is. Het grootste verschil met alternatieve opvattingen over de wereld, en tevens de reden waarom evolutieer initieel ook niet zo warm werd ontvangen, is de verwerping van de idee dat de mens aan de top van de schepping – maar ook aan de top van evolutie – staat. Selectie verloopt in dit opzicht *blind*: zowel de hercombinaties van de genen veranderen (geen enkele is identiek aan een andere), maar ook de omgeving verandert. Aangezien de selectie in functie van deze omgeving geschiedt, kan er dus ook geen richting in evolutie zitten. In dit opzicht gaan verscheidene verwerpelijke praktijken zoals eugenetica en ideologieën zoals Nazisme, lijnrecht in tegen dit fundamentele principe van evolutieer.

Dit impliceert dat niet alle gedragingen die op deze manier tot stand komen overal en eeuwig adaptief (functioneel naar de omgeving toe) zijn. In grote lijnen kunnen vier verschillende klassen van gedrag worden onderscheiden (Blokland, 2005, naar analogie met Laland & Brown, 2002). In een eerste geval betreft het een *huidige adaptatie*. Daar zijn de relevante aspecten van de omgeving die voor de selectie van het gedrag hebben gezorgd nog steeds dezelfde. In dit geval kan het ook een nieuwe adaptatie aan nieuwe omstandigheden betreffen (hoewel “nieuw” met een korrel zout dient genomen te worden, er gaat wel enige tijd over evolutie heen). Indien het gedrag in kwestie wel degelijk een adaptatie betreft, doch de relevante omgevingskenmerken zijn veranderd waardoor het gedrag zijn functionaliteit in principe heeft verloren, spreekt men van een *vroegere adaptatie*. Verder is het ook mogelijk dat ooit een bepaald gedrag is geëvolueerd en dus functioneel is geweest voor een bepaald probleem, doch ook nuttig blijkt te zijn voor andere functies waar het initieel niet voor ontwikkeld is. In dit geval spreekt men van een *exaptatie*. Dan is er nog het geval waar gedrag noch adaptief is, noch een adaptatie is. In dergelijke gevallen spreekt men van een *disfunctioneel bijproduct*. Deze gedragingen zijn niet functioneel onder de huidige omgevingsomstandigheden, en zijn niet gevormd als product van natuurlijke selectie (niet elk gedrag dat niet nuttig is wordt “weggeselecteerd”, dit gebeurt enkel als er zich een druk uit de omgeving voordoet). Het is een basisidee in de evolutie van menselijk gedrag dat ons huidig gedrag gebaseerd is op vroegere adaptaties. Deze adaptaties hebben gezorgd voor de aanwezigheid van sommige predisposities tot gedrag, waar we tot op de dag van vandaag nog uitingen van zien, zij het in een totaal andere vorm dan in de periode waarin ze tot stand zijn gekomen (te wijten aan de veel hogere graad van complexiteit van

huidige samenlevingen en de sterk toegenomen cognitieve capaciteiten van de mens) (zie, onder meer, Wilson, 1975, p. 554).

Eén en ander heeft in voorgaande te maken met de notie *genoverdracht*. Het moge echter duidelijk zijn dat mensen in hun dagdagelijks gedrag niet bewust bezig zijn met mogelijke gedragsstrategieën met mekaar te vergelijken en te evalueren in termen van genoverdracht, om hierop uiteindelijk hun keuze te baseren. Dit heeft te maken met een aantal verschillende redenen. De voornaamste reden is dat de zaken die aanleiding geven tot gedrag en uiteindelijk al dan niet tot het succesvol overleveren van genen leiden, proximale processen zijn zoals emoties en impulsen (bv. de in de criminologie alomtegenwoordige “self-control”), die op zich dan weer een resultaat zijn van bepaalde neuropsychologische processen (zie bv. Tooby & Cosmides, 2000 voor een overzicht), een onderzoeksdomein dat teruggaat op Darwin zelf (Darwin, 1998) en nog steeds een populair onderzoeksdomein is bij evolutietheoretici. Bovendien zijn er steeds verschillende combinaties van dergelijke processen aan de gang in een concreet geval. Tenslotte, zoals vermeld, dient succesvolle genoverdracht te worden gezien in termen van de *totale* genenpoel, niet zozeer een individu. Als een bepaald gedrag bijdraagt tot de relatieve proportie van een of meerdere gen(en) in de *genenpoel*, is de strategie succesvol vanuit evolutionair standpunt.

Op basis van voorgaande korte uiteenzetting kan een van de meest hardnekkige mythen over evolutieleer, en tevens een bron van ergernis bij de opposanten ervan, worden weerlegd, i.c. de vrees voor plat determinisme. Een eerste bemerking hierbij is dat niet enkel het individu maar dat ook de context verandert. Aangezien evolutie enkel zinvol is in functie van die omgeving, is determinisme weinig waarschijnlijk: het is goed mogelijk dat iets wat nu adaptief is, morgen contra-adaptief is bij wijze van spreken. Ten tweede, selectie dient te worden gezien vanuit het standpunt van de totale genenpoel, niet zozeer vanuit het standpunt van het individu. Het gaat dus over het relatief aandeel van een gen in de populatie, wat determinisme op individueel niveau ondermijnt. Op individueel niveau, dan, verhoogt de aanwezigheid van een gen enkel de probabilmiteit op een bepaald gedrag. Er zijn immers miljoenen genen aanwezig in één individu, en er treden dus zeer complexe interacties tussen deze genen op, wat het voorspellen van individueel gedrag sterk bemoeilijkt, zelfs onmogelijk maakt. Dit maakt dat het altijd een spel van probabilmiteit zal zijn, en niet van determinisme.

### 3. De belangrijke rol van cultuur

Zijn genen dan alles? Zeker niet! Een tweede, minstens even belangrijke speler in de evolutionaire verklaring van gedrag is cultuur, welke een evolutionaire kracht op zichzelf kan worden genoemd. In dit opzicht maakt cultuur een integraal deel uit van de

omgeving waarin de functionaliteit van selectie dient gezien te worden. Dit is het huidige, algemeen aangenomen model van *genen-cultuur co-evolutie* (bv. Boyd & Richerson, 1985; Henrich & Boyd, 1998; Richerson & Boyd, 2005). In zeer algemene termen kan cultuur in dit opzicht worden omschreven als alle kennis die en gedrag dat verworven is door een sociaal leerproces. De term “sociaal leerproces” dient in dit opzicht niet te nauw begrepen te worden; ook door middel van hulpmiddelen (bv. Boeken, artefacten) gemaakt door mensen kan men immers kennis verwerven.

Dat cultuur een evolutionaire kracht op zichzelf is, impliceert dat culturele veranderingen ook implicaties kunnen hebben voor de genetische evolutie van de mens. Dit heeft te maken met het feit dat culturele kenmerken veranderingen in de fysieke leefomgeving met zich mee kunnen brengen, en, zoals gezegd, is het tegen deze achtergrond dat de functionaliteit van selectie geschiedt. Ongetwijfeld het meest directe voorbeeld in dit opzicht is de goed gedocumenteerde vaststelling dat mensen in staat zijn lactose te verteren als gevolg van melkveehouderij (bv. Durham, 1991). Meer relevant voor hedendaagse criminologen (en sociale wetenschappers meer in het algemeen), is echter de vaststelling dat sociaal leren op zich adaptief blijkt te zijn geweest, wat de ontwikkeling van een aantal onderscheiden vormen van sociaal leren met zich heeft meegebracht, als verfijningen om culturele informatie op te slaan en door te geven, met verschillende vormen van bias. Zo zal men bijvoorbeeld sneller zaken overnemen van zijn ouders, en is men geneigd gedrag te imiteren van personen die als succesvol worden beschouwd.

Zoals reeds uit voorgaande paragraaf mag blijken, komen we hiermee in principe dicht bij het terrein van bestaande criminologische theorieën en benaderingen. Vele basistheorieën die in de criminologie worden gehanteerd kunnen immers worden gezien als specifieke uitingen van sociale leerprocessen. Denk hier maar aan de Differentiële Associatie theorie van Sutherland, of de vele leertheorieën die er bestaan in de criminologie. Ook veel geziene concepten zoals peer-pressure, kunnen in dit algemene kader worden geplaatst. Maar wat kan evolutie nu specifiek zeggen over het fenomeen “criminaliteit”, de core business van criminologen?

#### 4. Evolutieleer en criminaliteit: etiologie

Crimineel of deviant gedrag is iets intrinsieks normatief; zonder een criminaliseringsproces kan iets niet als crimineel worden beschouwd en zonder norm kan gedrag niet als deviant worden beschouwd. Kwalitatief maakt evolutieleer geen onderscheid tussen “crimineel” en “normaal” gedrag. Zo beschouwen gedragsecologen, die een sterke nadruk leggen op de omgevingskenmerken en een minder belangrijke rol toekennen aan genetica, deviant of crimineel gedrag als een resultaat van omgevingsfac-

toren, en niet zozeer van genetische verschillen. Hetzelfde geldt in principe voor de evolutionaire psychologen, waar iedereen wordt verondersteld vatbaar te zijn voor deviant of crimineel gedrag, als de juiste triggers maar aanwezig zijn (Blokland, 2005). Wat crimineel is, is iets normatief, en hangt dus in hoofdzaak af van de culturele achtergrond waartegen dit gedrag wordt gezien. Evolutie zelf genereert mutaties en adaptaties, maar er bestaat niet zoiets als een “crimineel gen” of iets dergelijks. De vroege biologische criminologische theorieën zoals die van Lombroso bijvoorbeeld, zijn in dit opzicht ook niet verzoenbaar met huidige inzichten uit evolutieel. Deviant of crimineel gedrag zien als een “degeneratie” of een “atavisme” (een soort van stap terug in de evolutie), gaat niet op. Ten eerste niet omdat er geen richting zit in evolutie, ten tweede niet omdat er intrinsiek geen onderscheid is tussen mensen wat betreft criminaliteit (de neuropsychologische verschillen die er zijn, zijn zelden of nooit van die aard om *op zichzelf* het plegen van criminaliteit te kunnen verklaren).

In het algemeen wordt crimineel gedrag dus gewoon als gedrag gezien (hoewel *moreel* verwerpelijk), een vaststelling volledig in lijn met Durkheim, die crimineel gedrag eveneens als normaal gedrag beschouwde (Walsh & Beaver, 2009, p. 17). Aangezien crimineel gedrag als een product van evolutie wordt beschouwd, wordt het ook als *adaptief* beschouwd, en is de vraag die men zich hier typisch bij stelt ook de volgende: ten aanzien van wat was dit gedrag adaptief toen het ontstond? Het dient te worden benadrukt dat dit gedrag in een ver verleden wel adaptief kan zijn geweest, maar dit meestal de dag van vandaag niet meer is (dan gaat het dus over een *vroegere adaptatie*).

#### 4.1. *Individuele oorzaken van criminaliteit*

Onder de noemer “individuele” oorzaken van criminaliteit zou men ook van “egoïstische” motieven kunnen spreken. Deze zijn echter “egoïstisch” vanuit het standpunt van een gen, en zoals reeds gesteld is hetgeen onder adaptief succes dient te worden verstaan het relatief aandeel van genen in een grotere genenpoel. De motieven zijn “egoïstisch” voor zover ze zijn ingegeven door mechanismen die het relatief aandeel van een gen in de totale genenpoel destijds hebben verhoogd (het moge duidelijk zijn dat het hier om vroegere adaptaties gaat – niemand zal nu zeggen dat bijvoorbeeld verkrachting adaptief is). Wat individuele mensen drijft, zoals reeds gezegd, zijn proximale mechanismen zoals emoties en gevoelens; uiteraard is een individuele mens niet bewust bezig met het berekenen van kansen op genoverdracht in zijn of haar dagdagelijks leven.

Er kunnen in hoofdzaak drie dergelijke mechanismen worden onderscheiden: conflict over materiële bestaansmiddelen, conflict over partners, en statusconflicten. Met betrekking tot conflict over *materiële bestaansmiddelen* is de logica eerder duidelijk. In de ancestrale omgeving van de mens, waren bestaansmiddelen vaak schaars. Het voordeel van individuen die zich agressief opstelden om bepaalde van deze middelen te verkrijgen, ligt voor de hand: iemand die vecht zal over meer bestaansmiddelen beschikken dan iemand die niet vecht. Dit kan de selectie van agressievere tendensen in de hand hebben gewerkt (bv. Armit, 2011; Duntley & Shackelford, 2008, p. 375). Ook het beschikken over dergelijke bestaansmiddelen is van uitermate groot belang voor dé evolutionaire belanghebbende: genoverdracht naar toekomstige generaties toe. De tweede vorm relateert meer rechtstreeks aan genoverdracht, en gaat over *conflict over partners*. Criminaliteit wordt in dergelijke theorieën vaak gezien als een vroegere adaptatie waardoor het reproductief succes (en dus de genoverdracht) van het betrokken individu steeg. Mannen zouden op deze manier meer agressief zijn dan vrouwen, omdat dit hen hielp in de competitie om vrouwelijke partners te verkrijgen. Op deze manier kan agressie worden gezien als een adaptieve strategie in de zin van reproductief succes, doordat ze toestaat competitie met andere mannen te faciliteren. Reproductief succes kan in deze verhoogd worden door ofwel te investeren in opvoeding, ofwel door te investeren in voortplanting op zich. Doordat de nadruk bij mannelijke individuen meer ligt op de investering in voortplanting op zich, zouden zij een grotere propensiteit tot agressie in zich dragen, samen met een lagere empathie en altruïsme (Blokland, 2005, pp. 170-172; Walsh & Beaver, 2009, pp. 16-18). Op basis van deze inzichten werd onder meer de welbekende “*age curve*” van criminaliteit verklaard. Gezien de leeftijdscurve overeen stemt met het moment waarop jongeren biologisch gezien seksueel actief worden, zullen ze ook in deze periode meer in competitie met mekaar treden. Nogmaals, dit is niet bewust, maar wordt gemedieerd door proximale mechanismen (bv. Brannigan, 1997). Een andere bevinding die op basis van dergelijke inzichten vaak wordt verklaard, is het verschil in geslacht met betrekking tot criminaliteit. Vrouwen zouden in eerste instantie een lagere neiging hebben tot criminaliteit omwille van de grotere nadruk op opvoeding (*parental investment*), in contrast tot mannen. Anderzijds is “vrouwelijke criminaliteit” in dit opzicht ook te verklaren door een drang om het nageslacht te beschermen (campbell, 2009).

De derde “individuele” oorzaak van criminaliteit is *conflict over status*. Status is om hoofdzakelijk twee redenen belangrijk, die te herleiden zijn tot zowel reproductief succes als conflict over bestaansmiddelen. Met betrekking tot reproductief succes toont onderzoek aan dat mannen met hogere status makkelijker aan partners raken dan mannen van een lagere status (Duntley & Shackelford, 2008, p. 375). Verder is status ook belangrijk in het verwerven van bestaansmiddelen. Iemand die er voor

bekend staat sterk te zijn en geuite dreigingen ook waar te maken, zal sneller verkrijgen wat hij nodig heeft dan anderen (Pinker, 2011, p. 105). Nogmaals, de logica die hier uiteen wordt gezet betreft vroegere adaptaties, en gaat dus niet noodzakelijk ook nu nog op, laat staan dat dit zomaar alle gedragingen die er op zijn gebaseerd, aanvaardbaar maakt.

Echter, status is ook om een andere reden nog heel belangrijk. Daar waar het in de huidige sectie hoofdzakelijk ging over wat men “egoïstische” motieven zou kunnen noemen, speelt status ook een belangrijke rol bij sociale motieven. Immers, één van de meest succesvolle overlevingsstrategieën in de evolutie van de mens is niet egoïsme, maar *samenwerking*. Een groot deel van wat als crimineel wordt bestempeld kan worden gezien als een bijproduct van onze evolutie naar sociale wezens (Nelissen, 2005). Deze potentiële bronnen van criminaliteit zullen in de volgende secties worden besproken, gezien ze een uitermate interessante lectuur vormen, doch vaak over het hoofd worden gezien door criminologen.

#### 4.2. *Sociale oorzaken van criminaliteit*

Een domein dat voor de criminologie uiterst interessant is, en waar evolutietheoretici vanuit verschillende disciplines zich al hebben bezig gehouden, is het *ontstaan van normen*. Deze benadering van gedrag vertrekt vanuit de vaststelling dat de assumptie dat de mens intrinsiek egoïstisch of een “*noble savage*” is, foutief is. In tegenstelling tot deze idee, blijkt de mens echter intrinsiek *sociaal* van aard te zijn, iets dat uitgebreid onderzocht is door gedragseconomen (zie bv. het boek van Bowles & Gintis, 2011). Deze vaststelling blijkt bovendien niet enkel op te gaan voor westerse studenten, de typische doelgroep van veel onderzoek, maar blijkt ook crosscultureel valide te zijn (Henrich et al., 2005).

De meest voorkomende variëteiten van dergelijke samenwerking zijn *kin selection* en *reciprocal altruism*. *Kin selection* houdt in dat iemand zelf nadeel zal willen ondervinden om zijn eigen bloedverwanten te helpen overleven, en is waarschijnlijk het best gekend onder de formulering van Hamilton (1963). De zogenaamde “*Hamilton’s rule*” is een formule waarin het voordeel van dergelijk altruïsme in functie wordt gezien van de graad van verwantschap van diegene die de (altruïstische) hulp ontvangt. Met betrekking tot criminaliteit impliceert dit dat conflict en agressie als een functie van genetische verwantschap kan worden gezien. Hoe meer verwant iemand is, hoe minder geneigd men doorgaans is om hiermee in conflict te treden of hier agressief tegen op te treden (Duntley & Shackelford, 2008, p. 375). De nadruk dient te liggen op *doorgaans*, aangezien deze mechanismen niet deterministisch zijn in die zin dat niet iedereen over evenveel “altruïstisch vermogen” bezit, en er ook andere processen aan

het werk kunnen zijn die in de tegengestelde richting werken. Deze verklaring ligt nog volledig in lijn met de hoger vermelde verklaringen inzake competitie over partners, en is in principe terug te voeren op reproductief succes in termen van bijdragen aan het voortbestaan van genetisch materiaal naar volgende generaties toe.

Een tweede vorm van coöperatie betreft *wederkerig altruïsme*, best bekend van Trivers (1971). Deze vorm van altruïsme houdt – kort samengevat – in dat mekaar helpen een evolutionair voordeel oplevert in kleine groepen met herhaalde interacties. *Quid pro quo* zou men kunnen zeggen. Deze vorm van altruïsme wordt geacht aan de basis te liggen van vele inter-persoonlijke processen in de samenleving, zoals ruilhandel, maar ook moderne economie (bv. Dawkins, 2006, p. 248). Vooral de uitbreiding van dit model naar *indirecte wederkerigheid* (bv. Nowak & Sigmund, 2005), is in dit opzicht verhelderend. Het principe blijft hetzelfde: men helpt iemand in de verwachting hulp terug te krijgen. Het enige verschil is dat deze hulp niet hoeft te komen van de partij die werd geholpen, maar ook van een derde mag komen. Dergelijke uitbreiding van het mechanisme is maar mogelijk (in die zin dat dit een evolutionair stabiele strategie wordt), als dit samengaat met de ontwikkeling van reputatie en mechanismen om deze reputatie te onderscheiden. Immers, het helpen van individuen die zelf géén hulp zouden verlenen aan anderen, leidt tot een nadeel. Deze strategie zou uiteraard voor de vrijbouter leiden tot een maximalisatie van voordeel, en snel de dominante strategie worden waardoor sterke reciprociteit niet zou kunnen blijven voortbestaan. Om deze reden speelt reputatie een rol: de reputatie van “goede helper” wijst er op dat men er op kan rekenen dat de persoon in kwestie later ook anderen zal helpen. Dit laat mensen toe te onderscheiden wie al dan niet een “team player” is, en helpt de strategie te stabiliseren (Nowak, 2006), wat van helpen een voorwaardelijke strategie maakt. Nowak en Sigmund (2005) tonen in dit opzicht duidelijk aan dat als mensen uit pure zelfinteresse zouden handelen en iedereen, inclusief vrijbouters, zouden helpen om zo een grotere status te krijgen (onvoorwaardelijk helpen), de strategie niet stabiel kan worden. Dit kan enkel als mensen anderen *voorwaardelijk* helpen, of enkel aan diegenen hulp verschaffen die dit ook voor anderen doen. Dit zou één van de aanleidingen zijn geweest voor de uitzonderlijke cognitieve vaardigheden waarover mensen beschikken.

De implicaties hiervan voor criminaliteit zijn drievoudig (met dien verstande dat het gaat over het gedrag dat door een crimineel label wordt gedekt). Het blijft immers zo dat ook sociaal parasiteren een succesvolle strategie is, aangezien men dan enkel de voordelen draagt van (indirecte) reciprociteit. Hoewel door de spelregels van indirecte reciprociteit dergelijk vrijboutersgedrag zou moeten verdwijnen, kan criminaliteit toch worden gezien als een vorm van het verbreken van de regels van reciprociteit. Dit heeft te maken met het feit dat dit gedrag enkel verdwijnt in eerder kleine groepen, waar

men de spelers relatief snel leert kennen. Onze huidige maatschappij is echter complexer, wat dit proces bemoeilijkt en dus ook vrijbuitelij vergemakkelijkt, doordat (carrière)criminelen van plaats tot plaats kunnen gaan, wisselen van job, wisselen van omgeving, e.d.m., wat het proces van een negatieve reputatie opbouwen moeilijker maakt (Walsh, 2009, p. 71), en is eveneens een reden waarom in steden, waar veel minder interacties met dezelfde personen plaatsvinden, meer deviant gedrag is dan op het platteland (Ellis & Walsh, 1997).

Een tweede manier waarop dit mechanisme een verklaring kan geven van crimineel gedrag, is door de *bekrachtiging van normen*. Zoals gesteld geeft indirecte reciprociteit aanleiding tot de formulering van “spelregels”, wat zoveel betekent als de totstandkoming van normen. Met betrekking tot criminaliteit spreken we hier uiteraard niet over de bekrachtiging van formele strafrechtelijke normen, maar van informele bestraffing van sociale normen, die een sterke lokale verankering kunnen hebben. Het fenomeen waarnaar hier wordt verwezen is *sterke reciprociteit*, ofwel de neiging van mensen om vrijbuiters te straffen, zelfs als ze hier nadeel bij ondervinden en/of zelf niet het voorwerp van uitbuiting zijn geweest (Falk, Fehr, & Fischbacher, 2005; Fehr, Fischbacher, & Gächter, 2002; Fischbacher & Gächter, 2010). Uiteindelijk houdt deze notie de evolutie van normen als zodanig in, en, bij extensie, een besef van moraliteit (Bowles & Gintis, 2004). Dit moraliteitsbesef op zich geeft vaak aanleiding tot gevoelens van woede, en kan bijgevolg ook leiden tot wraakacties (Walsh, 2009, p. 75). Onderzoek toont ook aan dat bij bestraffing van diegenen waardoor we ons benadeeld voelen, dezelfde hersendelen actief worden als bij het ontvangen van een beloning (de Quervain et al., 2004). Bestrafing is dus vaak doel op zichzelf, en niet louter instrumenteel.

## 5. Een illustratie: vooroordeel en socialiteit

Een kort voorbeeld kan bovenstaande uiteenzetting meer concreet maken. Bij wijze van voorbeeld zal de evolutionaire achtergrond van vooroordeel worden gebruikt, met inbegrip van een klein empirisch onderzoek om de hypothesen uit evolutieleer hard te maken. Om het “spannend” te houden zal de volgende contra-intuïtieve claim aan een empirische toets worden onderworpen: *vooordeel kan worden beschouwd als een conditionele instantie van menselijke socialiteit*. Met andere woorden wordt in deze claim gesteld dat iets moreel verwerpelijks als vooroordeel in principe een gevolg kan zijn van iets moreels sterk gewaardeerd, i.c. pro-sociaal gedrag. Dit is echter conditioneel: enkel onder bepaalde voorwaarden zal dit zo zijn



### 5.1. *Theoretische verantwoording in een notendop*

Wat is de theorie achter deze claim? Eerder werd vermeld dat één van de voorname bronnen van conflict vanuit evolutionair standpunt conflict over materiële bestaansmiddelen is. Ancestrale samenlevingen, waar de adaptatie vermoedelijk is ontstaan, kampen met een dorre en vijandige omgeving, waar men constant op zoek moest gaan naar schaarse bestaansmiddelen. Dit impliceert dat men vaak zal rondtrekken om dergelijke bestaansmiddelen op te sporen, en dus ook vaak andere personen (of groepen van personen) zal tegenkomen, waarmee men in een concurrentie over materiële bestaansmiddelen verwickeld raakt. Een adaptatie die een voorkeur heeft voor sociaal gedrag, brengt in dergelijke context een duidelijke meerwaarde met zich mee: in groep is men beter in staat een concurrentiestrijd te winnen dan alleen

Langs de andere kant kan dergelijke groep enkel blijven bestaan als men ook daadwerkelijk in staat is andere, concurrerende, groepen te herkennen. Om deze reden werd het mechanisme van “coalitionele psychologie” als een van de fundamentele kenmerken van het brein naar voor geschoven (Kurzban & Leary, 2001; Kurzban, Tooby, & Cosmides, 2001). Dit mechanisme zorgt er voor dat men in staat is zijn eigen groep te herkennen, en andere groepen uit te sluiten van het genot van bestaansmiddelen, en deze zelfs uit te buiten ten voordele van de eigen groep. Deze vorm van groepsexclusie is dus de keerzijde of donkere kant van menselijke socialiteit.

Hieruit kan de claim worden gerechtvaardigd: menselijk sociaal gedrag heeft een duidelijk adaptief voordeel, en dit op vele vlakken. Echter, in een context van competitie of gevaar, en enkel in deze context, kan dit met zich meebrengen dat deze socialiteit zich beperkt tot de eigen groep, en zich zelfs negatief keert tegen andere groepen. Menselijke socialiteit is in deze dus de structurele oorzaak, die de vorm van vooroordeel en uitsluiting (kan) aannemen gegeven dat er zich een perceptie van conflict of competitie voordoet. Deze hypothese zal aan een empirische test worden onderworpen.

### 5.2. *Methode en procedure*

Aangezien wetenschap doen nu eenmaal leuker en uitdagender is als de claims zo sterk mogelijk worden geformuleerd, is er voor gekozen om een moreel sterk gewaardeerde vorm van sociaal gedrag, i.c. anderen helpen, in verband te brengen met de sterkste vorm van vooroordeel, i.c. blatant vooroordeel.

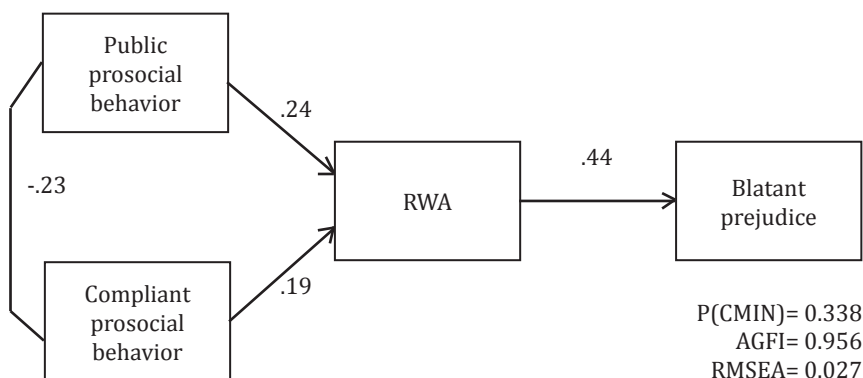
Om helpen gedrag te meten, werd gekozen voor twee vormen van helpend gedrag, die werden ontwikkeld door Carlo et al., met name “*public prosocial behavior*” (3 items,

alpha 0.53) en “*compliant prosocial behavior*” (2 items, alpha 0.80). Het betreft twee vormen van sociaal helpen gedrag, dus helpend gedrag waarbij anderen in de buurt zijn. De eerste vorm verwijst naar anderen helpen als er anderen in de buurt zijn, terwijl de tweede peilt naar anderen helpen wanneer men hier om gevraagd wordt. De condities waaronder dit gedrag mogelijks in vooroordeel zou kunnen leiden, werd geoperationaliseerd als rechts autoritarisme (*Right Wing Authoritarianism*), een ideologische attitude die de perceptie van een gevaarlijke wereld reflecteert, en hiermee dus in lijn ligt met de theorie (11 items, alpha .66). Vooroordeel werd geoperationaliseerd als Pettigrew’s schaal naar blatant vooroordeel (9 items, alpha .79).

Deze meetschaaltjes werden vervolgens ingevuld door 121 criminologie studenten aan de UGent, met behulp van een pen-en-papier survey. De data werden verwerkt met behulp van SPSS en Amos, een programma om structurele equatie modellen op te stellen.

### 5.3. Resultaten

De resultaten worden weergegeven in onderstaande figuur.



Uit dit padmodel, dat overigens goed op de data past, blijkt dat er inderdaad een geme-deerd effect bestaat – althans in deze kleine steekproef – van de twee vormen van sociaal helpend gedrag en blatant vooroordeel. De relatie is echter volledig conditio-neel (rechtstreekse relaties bleken, zoals verwacht, niet significant te zijn) op rechts autoritarisme, zoals werd voorspeld door de theorie geïnspireerd op evolutieleer.

Hoewel deze bevindingen met voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd gezien het beperkt opzet van de empirische toets, biedt het toch een indicatie van wat evolutieleer voor criminologie kan betekenen. Immers, het in verband brengen van blatant vooroordeel met helpend gedrag is alles behalve evident, maar werd door evo-lutieleer op een aannemelijke wijze voorspeld. Meer bepaald werd in de verkennende

studie gefocust op de sociale oorzaken van vooroordeel. De bevindingen spreken de vaak aangenomen assumptie dat mensen met negatief vooroordeel hoofdzakelijk anti-sociale individuen zijn, tegen; er lijkt op zijn minst ook een deel van de variatie in vooroordeel verklaard te worden door socialiteit. Deze bevinding kan echter veel meer licht werpen op de mechanismen die bij vooroordeel betrokken zijn, evenals welke strategieën het meest efficiënt zijn om vooroordeel tegen te gaan en/of te voorkomen. Om hier verder over uit te wijden, is echter een meer uitgebreide studie en diepgaandere analyse nodig, wat buiten het bestek van deze bijdrage valt (zie Heylen & Pauwels, 2014a, 2014b, voor dergelijke studies).

Wat dit kleine voorbeeld wel duidelijk maakt, is dat evolutieer een theorie is die net dat doet wat een theorie wordt verondersteld van te doen: logische deducties maken die ons eigen bias (of vooroordeel) zo veel mogelijk uitsluiten, om zo tot nieuwe en verrassende inzichten te komen. In dit opzicht kan dan ook veilig worden geconcludeerd dat evolutieer, mits ze op een correcte manier wordt toegepast, zeker niet de vijand van criminologie is, doch er een sterke bondgenoot van kan zijn, die een sterkere theoretische integratie en vernieuwing met zich kan meebrengen.

## 6. Conclusie: evolutieer als zoeklicht voor theoretische vernieuwing

In deze bijdrage werd kort de logica in evolutieer toegelicht, en enkele misvattingen over evolutieer weerlegd. Deze misvattingen zijn in hoofdzaak te herleiden tot een – begrijpelijke – vrees voor plat determinisme, en daaruit resulterende wanpraktijken zoals eugenetica en sociaal Darwinisme. Deze kunnen echter worden weerlegd op basis van een goed begrip van de basisprincipes van evolutieer. Het meest fundamentele principe in dit opzicht is dat evolutie draait rond willekeurige mutaties die functioneel worden geselecteerd. Functionaliteit dient gezien te worden in termen van de context. Aangezien ook deze context verandert, is er geen plaats voor plat determinisme in evolutieer. Bijkomende argumenten tegen determinisme zijn het feit dat de aanwezigheid van een gen enkele de probabiliteit van gedrag verhoogt en dus niet automatisch tot dit gedrag zal leiden, en dat “succes” niet vanuit individueel standpunt dient te worden gezien, maar dat het de relatieve proportie van een gen in de totale populatie betreft.

Dan werd overgegaan tot het illustreren van de voornaamste oorzaken van criminaliteit volgens evolutieer. In eerste instantie werden individuele oorzaken besproken. Hier gaat het dan over conflict over materiële bestaansmiddelen, conflict over partners, en statusconflicten. Daarnaast zijn er echter nog enkele sociale oorzaken van criminaliteit. Immers, als resultaat van de evolutie van de mens naar een sociaal wezen, evolueerden ook normen. Om het leven in groep stabiel te maken, zijn ook bekrachtig-

gingsmechanismen en uitsluitingsmechanismen nodig, anders zou egoïsme de dominante strategie worden. Vele vormen van criminaliteit kunnen in dit opzicht als specifieke vormen van sociale bestraffing van het verbreken van een sociale norm worden beschouwd.

Om het argument kracht bij te zetten, werd een kleine empirische toets van een contra-intuïtieve claim gepresenteerd. De claim die werd getoetst is dat vooroordeel voor een deel te verklaren valt door socialiteit, zij het dat die enkel zo zal zijn als er een perceptie leeft van dreiging van andere groepen. Deze claim is rechtstreeks gebaseerd op de evolutie van menselijke socialiteit. De empirische studie, zij het van een beperkt opzet, bevestigde de claim, en wees op een significant pad tussen twee vormen van helpend gedrag en rechts autoritarisme, dat op zijn beurt een sterke predictor is voor blatant negatief vooroordeel.

Het doel van deze bijdrage was om de lezer een inleiding te verschaffen in evolutieleer en de mogelijke meerwaarde deze kan bieden voor de criminologie. Deze meerwaarde ligt vooral in het terrein van theoretische vernieuwing. Evolutieleer kan potentieel nieuwe verklaringen aanreiken voor bepaalde fenomenen, waar men in eerste instantie misschien niet zou aan denken. Dit bleek ook uit het korte voorbeeld aangaande vooroordeel dat werd gegeven. Verder bevat de theorie ook zeer duidelijke aanknopingspunten voor reeds bestaande theorieën in de criminologie, zoals zelfcontrole, sociale banden, differentiële associatie, anomie, enz. Dit brengt met zich mee dat ze, naast een nieuwe theoretische wind doorheen de criminologie te laten waaien, ze mogelijks ook de reeds bestaande diversiteit aan theorieën kan verzoenen binnen één coherent kader. Het lijkt dan ook niet meer dan passend om als slotzin aan deze bijdrage de lezer warm uit te nodigen zich te verdiepen in evolutieleer, zij het om ze te gebruiken als bron van inspiratie, zij het om er constructieve kritieken op te formuleren. Want dat is uiteindelijk waar het om draait in wetenschap: constructieve en kritische discussie om zo de ontegensprekelijk feilbare theorieën tot een hoger niveau te tillen.

## 7. Bibliografie

Armit, I. (2011). Violence and Society in the Deep Human Past. *British Journal of Criminology*, 51(3), 499-517. doi: 10.1093/bjc/azq076

Barkow, J. H., Cosmides, L., & Tooby, J. (1992). *The Adapted mind : evolutionary psychology and the generation of culture*. New York: Oxford University Press.

Blokland, A. (2005). Fit for crime? Evolutionaire benaderingen binnen de criminologie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(2), 167.

- Bowles, S., & Gintis, H. (2004). The evolution of strong reciprocity: cooperation in heterogeneous populations. [article]. *Theor. Popul. Biol.*, 65(1), 17-28.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2011). *A cooperative species : human reciprocity and its evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Boyd, R., & Richerson, P. J. (1985). *Culture and the evolutionary process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brannigan, A. (1997). Self control, social control and evolutionary psychology: Towards an integrated perspective on crime. *Canadian Journal of Criminology*, 39, 403.
- Campbell, A. (2009). Gender and crime: an evolutionary perspective. In A. Walsh & K. M. Beaver (Eds.), *Biosocial criminology. New directions in theory and research* (pp. 117-137). London: Routledge.
- Darwin, C. (1998). *The Expression of Emotions in Man and Animals* (3 ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Dawkins, R. (2006). *The God delusion*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- de Quervain, D. J. F., Fischbacher, U., Treyer, V., Schelthammer, M., Schnyder, U., Buck, A., & Fehr, E. (2004). The neural basis of altruistic punishment. *Science*, 305(5688), 1254-1258.
- Duntley, J. D., & Shackelford, T. K. (2008). Darwinian foundations of crime and law. *Aggression and Violent Behavior*, 13(5), 373-382. doi: DOI 10.1016/j.avb.2008.06.002
- Durham, W. H. (1991). *Coevolution : genes, culture, and human diversity*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Ellis, L., & Walsh, A. (1997). Gene-based evolutionary theories in criminology. *Criminology*, 35(2), 229-276. doi: DOI 10.1111/j.1745-9125.1997.tb00876.x
- Falk, A., Fehr, E., & Fischbacher, U. (2005). Driving forces behind informal sanctions. *Econometrica*, 73(6), 2017-2030.
- Fehr, E., Fischbacher, U., & Gächter, S. (2002). Strong reciprocity, human cooperation, and the enforcement of social norms. *Human Nature-an Interdisciplinary Biosocial Perspective*, 13(1), 1-25.
- Fischbacher, U., & Gächter, S. (2010). Social Preferences, Beliefs, and the Dynamics of Free Riding in Public Goods Experiments. *American Economic Review*, 100(1), 541-556. doi: DOI 10.1257/aer.100.1.541

Hamilton, W. D. (1963). The evolution of altruistic behavior. *The American Naturalist*, 97(896), 354.

Henrich, J., & Boyd, R. (1998). The evolution of conformist transmission and the emergence of between-group differences. *Evolution and Human Behavior*, 19(4), 215-241.

Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., Tracer, D. (2005). "Economic man" in cross-cultural perspective: Behavioral experiments in 15 small-scale societies. *Behavioral and Brain Sciences*, 28(6), 795-+.

Heylen, B. & Pauwels, L. (in voorbereiding). The dark side of human sociality: The social roots of contemporary prejudice.

Heylen, B. & Pauwels, L. (in voorbereiding). Three stages to bias motivated aggression. Coalitional psychology and the generation of prejudice.

Karstedt, S., & LaFree, G. (2006). Democracy, crime, and justice. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605, 6-23. doi: Doi 10.1177/0002716206288230

Kurzban, R., & Leary, M. R. (2001). Evolutionary origins of stigmatization: The functions of social exclusion. *Psychological Bulletin*, 127(2), 187-208. doi: Doi 10.1037//0033-2909.127.2.187

Kurzban, R., Tooby, J., & Cosmides, L. (2001). Can race be erased? Coalitional computation and social categorization. [Article]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 98(26), 15387-15392. doi: 10.1073/pnas.251541498

Lafree, G. (2007). Expanding criminology's domain: The American Society of Criminology 2006 Presidential Address. *Criminology*, 45(1), 1-31.

Mayr, E. (2001). *What evolution is*. New York: Basic Books.

Nelissen, M. (2005). Misdaad, een bijproduct van de fylogenetische evolutie naar socialiteit. *Tijdschrift voor criminologie*, 47(2), 199.

Nowak, M. A. (2006). Five rules for the evolution of cooperation. *Science*, 314(5805), 1560-1563. doi: DOI 10.1126/science.1133755

Nowak, M. A., & Sigmund, K. (2005). Evolution of indirect reciprocity. *Nature*, 437(7063), 1291-1298. doi: Doi 10.1038/Nature04131

Pinker, S. (2011). *The better angels of our nature : why violence has declined*. New York: Viking.

Richerson, P. J., & Boyd, R. (2005). *Not by genes alone : how culture transformed human evolution*. Chicago: University of Chicago Press.

Tooby, J., & Cosmides, L. (2000). The evolutionary psychology of the emotions and their relationship to internal regulatory variables. In M. Lewis, J. M. Haviland-Jones & L. Feldman Barret (Eds.), *Handbook of emotions* (pp. 114-138). London: The Guilford Press.

Trivers, R. L. (1971). Evolution of Reciprocal Altruism. *Quarterly Review of Biology*, 46(1), 35-&.

Walsh, A. (2009). *Biology and criminology : the biosocial synthesis*. New York: Routledge.

Walsh, A., & Beaver, K. M. (2009). *Biosocial criminology : new directions in theory and research*. New York: Routledge/Taylor and Francis Group.

Walsh, A., & Beaver, K. M. (2009). Introduction to biosocial criminology. In A. Walsh & K. M. Beaver (Eds.), *Biosocial criminology. New directions in theory and research* (pp. 7-29). London: Routledge.

Wilson, E. O. (1975). *Sociobiology: the new synthesis*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Wilson, E. O. (1978). *On human nature*. Cambridge: Harvard University Press.

# **De ‘taboes’ binnen criminologie: het academisch discours m.b.t. etniciteit/migratie en criminaliteit**

OLGA PETINTSEVA

## **1. Inleiding**

Criminele betrokkenheid van allochtonen/immigranten is een sterk gepolitiseerd onderwerp en ook binnen de criminologische debatten is het thema gecontesteerd. Ondanks hun verwevenheid met politieke, media- en publieke discoursen kennen de criminologische discussies een zekere specificiteit. Vooral als het gaat over het *verband* tussen migratie/eticiteit en het plegen van gecriminaliseerde feiten ontstaan er verhitte debatten tussen degenen die menen dat differentiële criminele betrokkenheid van sommige groepen (en specifiek de etnische/culturele aspecten ervan) geen ‘taboe’ mag zijn; aan de andere kant zijn er academici die een sceptische visie op directe linken tussen migratie en criminaliteit erop na houden.

In de volgende passages worden de ontwikkelingen binnen het domein migratie- en criminaliteit besproken (vooral wat betreft Belgische en Nederlandse bijdragen). In sectie 4 wordt specifiek ingezoomd op het taboediscours, waarbij een analyse wordt gemaakt van passages uit academische rapporten en opinies gebruik makend van de WPR (what’s the problem represented to be) benadering (zie sectie 3).

Het doel van deze bijdrage is om na te gaan hoe de ‘taboe’-label geconstrueerd en aangewend wordt in het migratie- en criminaliteitsdebat en welke implicaties dit heeft.

## **2. Studies naar migratie/eticiteit en criminaliteit**

Er wordt weleens geponeerd dat het debat rond migratie/eticiteit en criminaliteit in België pas rond de eeuwwisseling op gang kwam, maar reeds in de loop van de jaren ‘70 nam de interesse in migratie en tevens in allochtone (jongeren)criminaliteit toe. Hebberecht (1997) verwijst in dit verband naar studies zoals ‘*Verborgene jeugddelinquentie en gerechtelijke selectie*’ van Junger-Tas, de studie van Debuyst die kritiek uit op onderzoek naar allochtonencriminaliteit op basis van veroordelingstatistieken, enz. Deze interesse bleek tevens uit de onderwerpen van bestelde onderzoeken, de aanstelling van het Commissariaat voor het Migrantenbeleid in 1988, enz. (Poulet, 1990). Ook in de actualiteit werd het onderwerp steeds meer prangend: zo kwam ‘nieuwe’ migratie naast gastarbeidersmigratie nadrukkelijker naar de voorgrond en had de doorbraak van het Vlaams Blok ingrijpende gevolgen voor het debat (Duchateau, Van Poeck, & Hebberecht, 2004).



Net rond deze periode rondde Poulet haar onderzoek af naar geregistreerde jeugdcriminaliteit van allochtonen aan de hand van studie van jeugdparketdossiers. Poulet stelde vast dat kwantitatief onderzoek naar afkomst en (jongeren)criminaliteit bemoeilijkt werd door gebrekkig materiaal op basis waarvan onderzoek kon worden gevoerd (niet alleen de technische fouten en problematische categorisering maar vooral wat betreft de sociale condities van productie en het dynamisch karakter van de geregistreerde criminaliteitsdata). Met haar onderzoek lichtte zij het tipje van de sluier op van de complexiteit van processen die de totstandkoming van geregistreerde jeugddelinquentie beïnvloeden. Wezenlijke verschillen tussen autochtone en allochtone jeugddelinquentie vond ze echter niet (Poulet, 1990).

Een ander voorbeeld is de studie van Bastenier die onderzoek voerde naar geregistreerde allochtone jeugddelinquentie bekend bij het parket van Brussel en Charleroi, waarbij de gevonden verschillen in aard en omvang van criminaliteit van verschillende groepen hoofdzakelijk verklaard worden vanuit de sociale positie van migranten, vanuit de Mertoniaanse anomie alsook vanuit het discriminerend politieoptreden waartegen de jongeren als het ware een front gaan vormen (Bastenier, 1991).

Ook de selectiviteitsthese krijgt aanhang in verschillende onderzoeken. Francis (2000) vond dat er sprake is van proactieve acties gericht op jonge mannen van vreemde origine in bepaalde buurten wat bijdraagt tot oververtegenwoordiging van vreemdelingen in de geregistreerde criminaliteit.

Op het niveau van jeugdparketten vond Vanneste (2005) eveneens een oververtegenwoordiging van jongeren van vreemde origine. Dit was ook het geval bij de populatie jongeren die uiteindelijk door de jeugdrechter een maatregel kreeg opgelegd. Vanneste nuanceert echter dat deze cijfers voor een belangrijk deel producten zijn van verschillende selectiemechanismen. Jongeren van vreemde origine blijken immers een aanzienlijk groter kans te hebben om doorgestuurd te worden naar de jeugdrechter en zijn er verschillen in de opgelegde maatregelen, die Vanneste vooral relateert aan familiale en schoolsituaties van deze jongeren.

Toro en Brion schrijven elk op hun beurt over de mechanismen die bijdragen tot oververtegenwoordiging van vreemdelingen in de gevangenispopulatie (Brion, 2000; Toro, 2000).

Rond de eeuwwisseling barstte in de academische kringen de discussie los over de relatie tussen afkomst en criminaliteit en de taboes en politieke correctheid die hieromtrent in het Belgisch onderzoek zouden bestaan (*infra*). Deze discussie dient ook in de context te worden geplaatst van de politieke debatten rond dit thema: de sterker

wordende positie van Vlaams Blok, de positionering van onveiligheids- en migratie-problematiek hoog op de politieke agenda, oproepen om onveiligheidsgevoelens van burgers serieus te nemen, enz. (Rea, 2001).

De toenmalige minister van Justitie Verwilghen, stelde het belang van zicht krijgen op de 'situatie' (i.e. jeugddelinquentie) van migranten/allochtonen voorop. Dit werd gejustifieerd in termen van nood aan ondersteuning van kansarmere populatie, preventie en onderwijs (De Morgen 13/9/1999). Deze *nood* (sterk ingegeven door electorale drijfveren (Smet, 2006)) vertaalde zich in een veelbesproken onderzoeksopdracht van Marion Van San.

Op stellingen dat in België rond dit thema een wetenschappelijke *tabula rasa* bestond, kwam al snel een antwoord, onder meer onder vorm van verzamelwerk *Mon délit? Mon origine*. Daarin werden eerdere onderzoeken besproken (die wel degelijk bestaand waren, zij het niet vanuit het perspectief dat Verwilghen sympathiseerde), tevens werd er vrees geuit dat een studie naar *verband* tussen afkomst en criminaliteit onvermijdelijk zou leiden tot classificatie van individuen in onbestaande starre en homogene groepen en tot beeldvorming van onverenigbaarheid van verschillende gemeenschappen. De oneerlijke en ongenueanceerde interpretatie van verschillen tussen verscheidene groepen mensen zou op deze manier leiden tot criminalisering, determinisme en essentialisme en hiermee legitimering verschaffen voor sociale hiërarchie. De auteurs pleiten er echter niet voor om het debat geheel te blokkeren. Zij tonen zich wél voorstaanders van een wetenschappelijke zoektocht naar contextualisering en verklaringen *waarom* bepaalde jongeren overgaan tot het plegen van delinquent gedrag en *waarom* allochtonen en immigranten oververtegenwoordigd zijn in de geregistreerde criminaliteit en de instellingenpopulaties, in plaats van wie meer of minder crimineel is (Brion, 2000).

Ook vanuit andere hoeken werden er kritieken geformuleerd betreffende de relevantie van het onderzoek van Van San, de mogelijke stigmatiserende effecten voor groepen die reeds gestigmatiseerd zijn, het feit dat allochtonen zelf in beperkte mate zouden betrokken zijn bij het onderzoek, de mate van beleidsoriëntatie van de studie, kritiek op het gebruik van politiestatistieken (technisch/methodologisch en ook meer fundamenteel aangezien geregistreerde criminaliteit en strafuitvoeringsstatistieken niet als graadmeter van criminaliteit/maatschappelijke problemen kunnen worden beschouwd), operationalisering van etniciteit in termen van nationaliteit, de korte tijdspanne, de keuze van de onderzoeker, formulering van de onderzoeksvraag (inhoudelijk beperkt, vooringenomen en afkomstig van de opdrachtgever), de uitwerking van het onderzoeksvoorstel, fragmentarische aard van de bevindingen (Smet, 2006), het niet mee afwegen van sociaaleconomische factoren, enz.

Na enige commotie werd het rapport openbaar gemaakt. In het eerste kwantitatieve (en meest besproken) luik van deze studie nemen Van San en Leerkes (2001) geregistreerde criminaliteit onder de loep. Met name bestuderen zij alle processen verbaal uit de nationale database van de toenmalige Rijkswacht voor 1997-1999 waarin jongeren van 14 tot 24 jaar uit Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi als verdachte werden aangemerkt. Er werd nagegaan welke *nationaliteiten* onder- of oververtegenwoordigd waren voor elk type delicten. Hierbij vonden de auteurs na controle op leeftijd, woonplaats en geslacht dat de scheve verhoudingen van oververtegenwoordiging van bepaalde groepen bleven bestaan. De onderzoekers voegen hieraan toe dat door de onvolledige en gebrekkige gegevens er geen systematische controle op o.a. de sociaaleconomische factoren mogelijk was, ook werd er in dit onderzoek geen rekening gehouden met de ernst van delicten. Desondanks veronderstellen de auteurs dat in de geregistreerde criminaliteit werkelijke criminaliteitsprofielen van bevolkingsgroepen doorschermen, ondanks “*wellicht een zekere selectiviteit in registratie*” (Van San & Leerkes, 2001, p. 62).

Hoewel verschillende factoren niet met elkaar worden afgewogen, wordt de culturele these (gelinkt aan differentiële associatieverklaringen van Sutherland) aangeprezen om het vermogen om nationaliteitsgebonden verschillen in de aard van criminaliteit te verklaren én ook verschillen *binnen* de bevolkingsgroepen.

Ondertussen werden er andere onderzoeken gevoerd, waarbij de plausibiliteit van de achterstandstheorie werd nagegaan. De resultaten waren uiteenlopend: Spaey (2004) voerde een self-report survey uit bij jongeren van 12 tot 20 jaar in het secundair onderwijs, aangevuld met een bevraging van een kleiner aantal jongeren met justitiële contacten en specialisten. Spaey komt tot de conclusie dat sociale ongelijkheid niet determinerend is bij jeugddelinquentie. Wel vond hij de invloed van de factor ‘etniciteit’. De resultaten staan loodrecht op die van Walgrave et al. (2000) die ook een self-report survey van jongeren in het secundair onderwijs opzetten. Daar vonden de onderzoekers dat etnische en culturele factoren geen directe impact hebben op delinquentie. Hoewel bij verschillende soorten delicten verschillende factoren een doorslaggevende rol spelen, kwam de sociaaleconomische integratie uit deze studie als veruit de belangrijkste. Hiermee vonden de auteurs aansluiting bij de theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid.

Ook politicoloog Hooghe en zijn team leverden een rapport af waarbij de relatie tussen vreemdelingen en criminaliteit onder de loep werd genomen. De onderzoekers vonden dat er geen direct verband was, wel dat sociaaleconomische factoren (waaronder voornamelijk werkloosheid) doorslaggevend zijn (De Standaard, 6 december 2010).

Specifiek in reactie op het rapport Van San werden nog twee onderzoeken uitgevoerd (in opdracht van de toenmalige Vlaamse minister voor Welzijn, Vogels), waarbij men trachtte om de culturele en de socio-economische verklaringen te verenigen.

In hun kwalitatief onderzoek naar de levensverhalen van jongeren van Turkse en Marokkaanse origine met een instellingsverleden vinden Hebberecht, Duchateau en Van Poeck (2004) bevestiging voor de stelling dat de culturele context niet los kan worden gezien van de sociaaleconomische. Zo worden op het niveau van (sub)cultuur oplossingen gezocht voor problemen waarmee mensen in hun concrete maatschappelijke positie worden geconfronteerd. Dit situeren ze tegen de achtergrond van het eveneens niet-onbesproken concept 'armoedecultuur' van Lewis. Hebberecht stelt verder dat om eerlijk te zijn, het criminaliteitsaandeel van etnische minderheidsgroepen alleen kan worden vergeleken met autochtonen in dezelfde buurten en in vergelijkbare sociaaleconomische posities. Doordat hun bevraging niet gereduceerd is tot daderschap op zichzelf, vinden de auteurs een complex samenspel van doorslaggevende factoren gaande van structurele oorzaken (politiek en economisch, alsook de structurele context van de overheidsreactie), over onmiddellijke oorzaken (gezin, school, arbeidsmarkt, onmiddellijke context van de (overheids)reactie), alsook de sociale dynamica tot morele keuzes.

Het tweede onderzoek is gevoerd door Foblets, Djait en Pieters (2005). Zij zien de stelling bevestigd dat het aanleren van normen en controle bepalend zijn voor de moraal en de houding van de jongeren tegenover de maatschappij. Net zoals bij Hebberecht et al. (2004) nemen onderwijs, vriendengroep en vrijetijdsbesteding een belangrijke rol in in hun onderzoek naar normbeleving en criminogene, preventieve en protectieve factoren voor het plegen van delinquent gedrag. Hiertoe werden jongens en meisjes tussen 15 en 20 jaar van zowel autochtone origine als allochtone origine geïnterviewd.

Foblets et al. gaan inductief te werk en integreren interpretatiekaders uit verschillende disciplines om hun bevindingen te kaderen. Zo duikt het concept 'spheres of justice' op waarbij de nadruk ligt op de co-existentie van verschillende normensystemen. Uit getuigenissen leiden de onderzoekers af dat jongeren in wisselende omstandigheden op verschillende wijzen handelen, waarbij verschillende regels afhankelijk van de context en de controlemechanismen binnen een welbepaalde sfeer voorrang krijgen. Dit is echter niet de enige verklaring, zo heeft dit onderzoek ook oog voor (etnische) identiteit als een flexibel construct, een construct dat bovendien niet enkel afhankelijk is van de mate waarin jongeren zichzelf definiëren maar evenzeer van de wijze waarop zij door anderen worden bejegend.

Enige tijd later komt er een ander boek, dat verder gaat op de commotie rond onderzoek van San. Het boek is geschreven voor Bodein en Annemans (2005), in opdracht van de studiedienst van Vlaams Belang. Het betreft een literatuurstudie<sup>1</sup> van verschillende verklaringsmodellen en concepten aangaande migrantencriminaliteit, waarbij terug wordt opgerakeld dat de culturele these te weinig bijval zou kennen in de prominente onderzoeken. De openheid van Nederlandse onderzoekers om het verband tussen etniciteit en criminaliteit uit te klaren wordt hierbij bewonderd, waar Belgische onderzoekers belemmerd zouden zijn door taboes en politiek correct denken (*infra*).

Hoewel de culturele these duidelijk de voorkeur geniet, zouden in sommige gevallen ook structurele factoren een rol spelen. Bodein is in dat opzicht voorstaander van andere positivistische theorieën, met name de anomietheorie van Merton en ook het ecologisch model geniet zekere sympathie. Bodein hecht hoofdzakelijk belang aan de individuele wil en verantwoordelijkheid en neemt het individu, eerder dan de maatschappij, als uitgangspunt. Over de processen van discriminatie zegt Bodein dat het een schijnvariabele is en zelfs een excuus (ze gelooft immers dat vreemdelingen omwille van administratieve problemen, taalbarrières en het politiek correcte denken eerder met rust worden gelaten). Ook Van San beweerde destijds dat de uitspraken dat politie meer aandacht zou besteden aan bepaalde wijken en bepaalde jongeren niet opgaan, in tegendeel zou de politie sommige stadsdelen bewust vermijden.

Tegenover de analyse van Bodein staat de bijdrage van Fabienne Brion (2007). In *'Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs'* geeft Brion een overzicht van Belgische (Franstalige) onderzoeken naar vreemdelingencriminaliteit waarbij bijdragen rond de totstandkoming van criminaliteit, onderzoeken naar informele sociale reacties en naar politieke en strafrechtelijke reacties het revue passeren.

In haar analyse benadrukt Brion het belang van macro-sociale mechanismen die gevoelens van ruimtelijke en sociale uitsluiting creëren. In sommige gevallen staat zij instrumentalistische visie voor waarbij uit economische of electorale overwegingen bepaalde groepen of sociale problemen gecriminaliseerd. Daarom stelt Brion dat het van belang is om mechanismen en processen van sociale differentiëring op verschillende niveaus te analyseren en na te gaan hoe rechtvaardiging van deze differentiëring tot stand komt.

In recentere migratiecriminologie kan er gesproken worden van een heus lappendeken aan benaderingen en aanvullingen van de bestaande kaders.

---

1 Bodein noemt het zelf een 'meta-analyse' maar ze geeft geen blijk van kennis van wat deze methode inhoudt.

Waar sommigen argumenteren dat strikter immigratie-, vreemdelingen- en integratiebeleid door middel van criminalisering onvermijdelijk nieuwe soorten van criminaliteit en weerspiegeling ervan in de registraties in het leven roept, zijn er ook studies die de eigenlijke betrokkenheid problematiseren maar deze mede verklaren vanuit restrictiever beleid dat door zijn uitsluitende werking mensen ertoe dwingt alternatieve oplossingen te gaan zoeken via informele/criminele kanalen. In veel gevallen wordt de differentiële kansenstructuur en de sociaaleconomische situatie waarin nieuwe migranten terechtkomen als potentieel criminogeen beschouwd (De Boom, Snel, & Engbersen, 2008).

Naast het juridische statuut wordt de invloed van de integratie van nieuwkomers in enkele werken belicht (Engbersen, Van der Leun, & De Boom, 2007).

Ook informele ondersteuning vanuit de eigen gemeenschap<sup>2</sup> zou een rol spelen in de betrokkenheid van nieuwe immigranten bij criminaliteit. Zo zouden grotere en gevestigde gemeenschappen nieuwkomers kunnen ondersteunen via eigen netwerken - wanneer deze nieuw, klein of onsamenvattend zijn, impliceert dit een hogere noodzaak om naar delinquente overlevingsstrategieën te grijpen (Engbersen et al., 2007; Martiniello, Rea, Timmerman, & Wets, 2010). Het bestaan, de grootte en cohesie van de eigen gemeenschap zou bovendien invloed hebben op de toegang tot informele en criminele middelen.

Verder dient bij verklaringen van betrokkenheid bij criminaliteit van 'nieuwe' migranten stil te worden gestaan bij de impact van de (recente) migratiegeschiedenis en de achtergrond ervan. Onder andere worden de demografische factoren, wat betreft de samenstelling (vooral op het vlak van leeftijd en gender) van de nieuwe groepen in afweging genomen. Voorts wordt de tijdsdimensie van migratie besproken. Enerzijds wordt er in dat opzicht een onderscheid gemaakt naar generaties. Ongeacht hun achtergrond zouden migranten van de eerste generatie minder betrokken zijn bij criminaliteit dan tweede en derde. Verschillende bijdragen vermelden uiteenlopende redenen daartoe: waar sommige auteurs spreken van de nog onzekere positie en hoge verwachtingen en hoop om deze positie te verbeteren, spreken anderen van het gevoel van 'te gast' zijn, zich nog niet kunnen manifesteren omwille van recente migratie, beperkte achterban en alweer anderen gaan uit van een inferieure situatie in het land van herkomst en beweren dat nieuwkomers hun eigen land als referentiekader nemen en daarom in de beginfase zich tevreden stellen met de verworven positie. De stelling dat eerste generatie migranten minder feiten zouden plegen lijkt in de context van uitgesproken diversiteit en mobiliteit aan invloed te verliezen, er is dan ook minder sprake van 'eerste generatie', er is meer aandacht voor mobiele daders, grensoverschrijdende

---

2 Veelal zonder nadere toelichting van dit ambigue begrip.

criminaliteit (Van Daele, Vander Beken, & De Ruyver, 2008), feiten gepleegd door pendelmigranten, enz. Men spreekt zelfs van hogere criminele betrokkenheid van de eerste generatie van sommige groepen (Blom, Oudhof, Bijl, & Bakker, 2005).

Over directe impact van migratiegeschiedenis wordt geschreven in studies die aandacht hebben voor culturele dissonantie, voor ontwortelingscriminaliteit, enz.

Net als bij de eerder besproken verklaringen van allochtone criminaliteit, worden voor nieuwe migratie niet alleen structurele problemen, effecten van het beleid, de sociaal economische situatie, informele ondersteuning en traumatische migratie-ervaringen maar ook culturele factoren onderscheiden. Zo is er sprake van een conflict tussen Westerse en 'eigen' (collectivistische) cultuur ervaren door de immigranten. Houding m.b.t. ouderlijke controle, ontkenning, vertrouwen in de autoriteiten, enz. zouden ook culturele wortels hebben.

Verder zien we het concept 'etnische specialisatie' opduiken (Blom, Oudhof, Bijl, & Bakker, 2005; Leerkes, 2009). Vergelijkingen van criminaliteitsgraden tussen de groepen maar ook erbinnen (naargelang het statuut) leiden tot vaststellingen dat hoewel het onzekere/illegale statuut de oververtegenwoordiging in de hand werkt, sommige groepen zo crimineel zijn dat legaal in het land verblijvende migranten van deze groepen de 'illegalen' van andere origines 'overtreffen'.

Een perspectief dat aanvankelijk voor controverser zorgde maar intussen meer ahang krijgt binnen de criminologie is de zogenaamde criminele migratie ofwel migratie vanuit criminele intenties. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat men oorspronkelijk migreert met als doel (vermogens)criminaliteit te plegen (Leerkes, 2009). Asielprocedure of andere strategieën om zich toegang te verschaffen tot het bestemmingsland worden in dat opzicht niet gezien als doel maar als middel.

Verklaringen van differentiële betrokkenheid bij criminaliteit van nieuwe immigranten integreren vaak verschillende van de hierboven beschreven elementen (zie bijvoorbeeld Engbersen et al., 2007; Kromhout & Van San, 2003).

In recente criminologische studies worden er ook andere wegen bewandeld die niet meteen te situeren zijn in etiologie van delinquentie/criminaliteit maar die toch aan deze onderwerpen raken. Ik denk aan de zogenaamde crimmigratie studies (soms met bijdragen expliciet gefocust op verklaring van oververtegenwoordiging van migranten in geregistreerde criminaliteit (Jennissen, 2013)), studies naar mobiele dadergroepen, meer kritische initiatieven zoals Border Criminologies (zie Aas & Bosworth, 2013), met aandacht voor de rol van criminaliteitscontrole-apparaten, enz. Ook in andere kringen blijft het debat levendig, zo verbaasde onder andere Nils Christie met contro-

versieële stellingen over het belang van bescherming van 'onze waarden' tegen immigranten op de laatste bijeenkomst van European Group for the Study of Deviance and Social Control (2013), wat voor talrijke discussies zorgde. Dina Siegel sprak recent in een uitzending van Meyers Laat over de Roma-problematiek, Frank Bovenkerk problematiseerde betrokkenheid van Marokkaanse jongeren bij criminaliteit (die hij kadert binnen cultuur als een vorm van sociale controle) en de taboes die errond zouden bestaan (*infra*) op de meeting van Common Study Programme in Critical Criminology (2013), enz.

Het onderzoeksdomein is met andere woorden levendig, de debatten erbinnen verhit. Doorheen de tijdslijn die in de voorgaande stukken (ruw) werd geschetst, kenmerken de debatten zich door discussies over taboes, politieke correctheid, progressief minimalisme, romantiserende wetenschapsbeoefening, aantijgingen van stigmatiserende/racistische stellingnames, reductionisme, enz. Het is op deze aspecten van het debat dat ik verder wil inzoomen.

De verklaringen die worden aangereikt in de studies die hierboven werden besproken zijn geen neutrale verklaringen die voor zich spreken, ze impliceren een bepaalde focus, een bepaalde theoretische achtergrond, problematisering van sommige aspecten, terwijl andere onderbelicht blijven. Ik ben de visie toegedaan dat een ontwerp van het onderzoek, de vragen, de methodologie, het instrument, de keuze van de variabelen, de operationalisering ervan, de wijze van analyse en rapporteren een inherent normatieve onderneming inhouden. De focus is dan ook theoretisch enerzijds en ideologisch anderzijds<sup>3</sup>. Verschillende benaderingen problematiseren dan ook verschillende zaken en impliceren wat wordt beschouwd als het onderliggend 'probleem' (bijvoorbeeld in benaderingen uiteengezet in de voorgaande sectie kunnen wij migratieproblemen identificeren, problemen van structurele ongelijkheid, problemen van beperkte sociale netwerken, veiligheidsproblemen, problemen van 'anders zijn', enz.). Problematiseringen impliceren ook wenselijke 'oplossingen' (bijvoorbeeld aandacht schenken aan sociale ongelijkheid, assimilatie, migratie beperken, enz.). En hoewel in het wetenschappelijk discours pure platitudes (bijvoorbeeld verklaringen louter op basis van etnisch-culturele verschillen) doorgaans worden vermeden, is uit het onderzoeksdesign vrij snel duidelijk wat prioriteit geniet (bijvoorbeeld erkennen van mogelijke selectiviteit maar dit eerder zien als een fractie van het probleem of als een louter technisch probleem (*infra*)).

Sommige criminologen staan kritisch tegenover directe linken tussen cultuur/etniciteit/migratie en criminaliteit, anderen roepen op om taboes door te breken en om rea-

---

3 Politiek-ideologisch maar daarom niet meteen gerelateerd aan politieke machtsstrijd ('political', niet 'politics').



listisch te worden. Tegen de achtergrond van de besproken studies is dit discours veelvoorkomend en bepaalt het de recente debatten in belangrijke mate.

De lezer kan voor zichzelf uitmaken *wie gelijk heeft*, ik wil echter vooral aan de hand van voorbeelden de *assumptions* binnen het taboediscours blootleggen en hun *impact* bespreken.

### 3. Het problematiseren van ‘taboes’ en de implicaties ervan: de WPR benadering

Voor de analyse van academisch discours dat kadert binnen het migratie- en criminaliteitsdebat dat hierna aan bod komt, wordt de WPR (*What’s the problem represented to be*) benadering als leidraad gebruikt (Bacchi, 2009). De focus ligt op problematisering, waarbij concepten gezien worden niet als louter beschrijvend maar als voorstellen over de aard van het probleem en de mogelijke/wenselijke reacties hierop. In tegenstelling tot vele discursieve benaderingen, biedt WPR een duidelijke omkadering voor de analyse en heeft dit perspectief aandacht voor de impact van discoursen, naast de louter linguïstische aspecten ervan (Bacchi, 2009).

Bacchi stelt zelf dat de benadering o.a. kan aangewend worden voor analyse van academische teksten en theorieën, die problematiseringen bevatten. Theorievorming, academisch discours en representaties worden hierbij gezien als constituerende activiteiten (niet te verwarren met ‘creërende’, het betreft eerder processen van *framing*). Hiermee samenhangend is de assumptie dat men niet louter de problemen die op zichzelf bestaan *beschrijft*, academici geven immers vorm aan debatten en aan problemen. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat er sprake is van manipulatie en bewuste misrepresentatie maar de wijze waarop debatten gerepresenteerd worden heeft implicaties voor de wijze waarop er naar het probleem wordt gekeken, in welke richtingen wordt gezocht naar ‘oplossingen’, welke partijen gehoord worden, enz. (Bacchi, 2009).

De voornaamste ambitie in het kader van deze bijdrage betreft het expliciteren en het analyseren van onderliggende assumpties en hun impact binnen het *academisch* migratie/etniciteit en criminaliteit discours (specifiek de taboes die hieromtrent zouden bestaan), met diens finesses en subtiliteiten, conventies en premissen, discours dat minder expliciet gepolitiseerd is en dat omwille van de status ‘wetenschappelijk’ hoge geloofwaardigheid geniet. De centrale focus is hoe wij als criminologen het debat rond etniciteit/migratie en criminaliteit vorm geven. Naast media, politiek en publieke debatten dragen wij bij tot het proces van ‘kennisproductie’, waar kennis, volgens het epistemologisch standpunt van WPR (dat ik met veel overtuiging deel) niet

waardenvrij is en niet kan worden gereduceerd tot simpele vaststellingen, 'informatie' of projecties op een wit blad. Hierboven werd het taboediscours binnen het migratie en criminaliteit-debat kort besproken, nu gaan wij dieper in op dit aspect, gebruik makend van academische teksten (empirische studies en reviews/reacties op studies van de collega's). Bij de analyse van deze teksten tracht ik de vragen die WPR vooropstelt geïntegreerd te beantwoorden voor het taboedebat. De vragen die als leidraad fungeren zijn: wat is de representatie van het probleem? Op welke assumpties is deze representatie gebaseerd? Hoe kwam de probleemrepresentatie tot stand? Wat wordt niet geproblematiseerd (waar zijn er stiltes, welke manieren zijn om anders over het probleem te gaan denken? Welke effecten hebben de representaties? Hoe zijn deze representaties geproduceerd, verspreid en verdedigd? Welke discussies/meningsverschillen bestaan hieromtrent? Op het einde is er een instructie tot zelfreflectie, met name met betrekking tot eigen probleemdefinities (Bacchi, 2009).

Het taboediscours wordt geanalyseerd (i.e. stellingen die beweren dat er taboes/politieke correctheid heersen, de tegenargumenten gebruik ik contrasterend en om de context te schetsen) gebruik makende van vele citaten, om zo dicht mogelijk bij het originele discours te blijven en de uitspraken zo min mogelijk te de-contextualiseren.

#### 4. Wat wordt nu juist geproblematiseerd?

Reeds lange tijd en tot op heden duiken er stellingen op waarbij geponeerd wordt dat er op onderzoek naar migratie/ethniciteit en criminaliteit een taboe rust, vooral wat betreft onderzoeken die delinquent gedrag van allochtonen/migranten trachten te verklaren. Ik tracht het debat in vogelvlucht uiteen te zetten<sup>4</sup> op basis van stellingen van de auteurs, centrale concepten en aandachtstrekkers binnen dit debat zijn onderlijnd en worden verder besproken.

Het opborrelen van het debat wordt vaak in Nederland gesitueerd:

*Begin jaren zeventig is in Nederland voor het eerst onderzoek gedaan naar criminaliteit van etnische groepen (Van Amersfoort & Biervliet 1977; Buikhuisen<sup>5</sup> & Timmerman 1971). Onderzoekers hoopten daar destijds de negatieve beeldvorming over Molukkers en Surinamers mee te kunnen beïnvloeden, maar de sociologische nuances gingen verloren in de weergave van de bevindingen in de media (De Haan 1990: 34). Omdat zulke zaken racisme in de hand kunnen werken, leek het beter dergelijk onderzoek maar*

4 Dit zou echter ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het debat lineair verloopt, zonder concurrerende discoursen.

5 Overigens een gecontesteerd figuur binnen biosociale criminologie.

achterwege te laten. Vanaf dat moment rustte er een taboe op criminaliteit van allochtonen [...] (Van Gemert, 1998, p. 10).

[...]

*Ondanks de maatschappelijke discussies en de verschuivingen die ze teweegbrengen, is onderzoek naar criminaliteit van allochtonen nog steeds een beladen onderwerp. Bij Marokkanen is hun herhaalde vermelding hard aangekomen. Wetenschappers trekken zich het gekrenkte imago van de groep aan, met als gevolg dat zij hun analyses gepaard laten gaan met verzachtende of troostende opmerkingen [...].* (Van Gemert, 1998, p. 12).

Jaren later beaamt Van San in haar onderzoek naar allochtone jeugddelinquentie in België het bestaan van een dergelijk taboe in de vroegere jaren, maar geeft aan dat dit beeld niet meer actueel is voor Nederland.

*Het was in de jaren tachtig echter not done om te schrijven over de actieve rol die allochtone jongeren speelden in de jeugdcriminaliteit. Op dit terrein bestond er bij wetenschappers grote terughoudendheid. Voorts was er vanuit verschillende instanties maar weinig bereidheid tot het verstrekken van materiaal over allochtonen. [...], gezien de 'politieke gevoeligheid' van het onderwerp. [...] Dat er onder sommige jongere migranten in vergelijking met autochtone jongeren een relatief hoog niveau van criminaliteit voorkwam, werd door 'deskundigen' lange tijd bestreden en zelfs ontkend (Ellemers 1999: 24). Maar dat waren de jaren tachtig. Sinds die tijd is er in Nederland buitengewoon veel onderzoek naar dit thema verricht, waardoor het land thans behoort tot een der best geïnformeerde samenlevingen op dit terrein [...]* (Van San & Leerkes, 2001, p. 10).

Bovenkerk juicht de evolutie in de wijze waarop er wordt gediscussieerd toe: *"Het onderwerp zelf is niet nieuw, maar de toon waarop er nu al meer dan tien jaar lang over wordt geschreven en gedebatteerd is veel minder terughoudend en veel minder beschaafd geworden"* (Bovenkerk, 2003, p. 248).

België daarentegen zou enigszins achterop hinken:

*Belgische criminologen zijn tot nu toe veel terughoudender geweest in het onderzoek naar de relatie tussen migratie, etniciteit en criminaliteit. Dit betekent niet dat Belgische onderzoekers geen aandacht zouden hebben voor migranten en etniciteit op zichzelf. Eerder dan de link met criminaliteit te bestuderen, is dit onderzoek bijvoorbeeld gericht op het in kaart brengen van migratiestromen en wordt er onder meer ingezoomd op de visie van burgers met de Belgische nationaliteit op migranten (Meireman e.a., 2004), de*

*visie van migranten op recht en het gerecht in België (Foblets e.a., 2007), de de-etnisering van het misdaadbeeld en de misdaadcontrole (Hebberecht, 2009) en op migranten als slachtoffers, bijvoorbeeld van georganiseerde criminaliteit en mensenhandel (Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, 2007). (van der Leun, Kromhout, Easton, & Weerman, 2010, p. 108).*

Bodein zet deze uitspraken nog extra kracht bij: *"In ons land bestaat nagenoeg een wetenschappelijk spreekverbod over de relatie tussen criminaliteit en etniciteit. Exacte gegevens over de omvang van de geregistreerde criminaliteit van allochtonen zijn niet voorhanden. Criminele statistieken maken namelijk geen melding van de bevolkingsgroep."* (Bodein & Annemans, 2005, p. 19). Ze gaat verder door het volgende te stellen: *"In Nederland zijn die politieke druk en schroom weggevallen en mag de waarheid worden gezegd. Ook als het hen die van de strijd tegen het vermeende racisme hun beroep hebben gemaakt, niet bevalt."* (Bodein & Annemans, 2005, p. 24).

Deze Nederlandse openheid die vaak wordt aangehaald is nochtans ook relatief recent:

*Het risico van racisme [...] wordt als buitengewoon groot ervaren. Dit 'etnisch' taboe zou een typisch Nederlandse achtergrond hebben. Het zou moeten worden opgevat als een plaatsvervangend schuldgevoel van de naoorlogse generatie voor het tekortgeschoten verzet van hun ouders tegen de vervolging van Joodse medeburgers in de periode 1940-1945 (Maas-de Waal, 1991).*

De terughoudendheid omwille van het oorlogsverleden wordt ook vermeld in recentere bijdragen (Leerkes, 2009). Maar deze terughoudendheid en op politieke correctheid berustende illusie zou gedateerd zijn, aldus de voorstanders van taboedoorbreking.

*Up until the nineteen eighties, the dominance of the ideology of multiculturalism, in which the assumption was the equality of the coexistence of different cultural communities, hindered a scientific, social and political debate on the acculturation of people with a non-western background into Dutch society, and which was accompanied by multiculturalism, prevented any discussion of certain wrongs which occurred to a disproportionately high extent among migrant groups.*

*Over time, however, the highly developed level of cultural tolerance that had existed in the Netherlands started to deteriorate through internal conflict. This was because people were confronted by particular cultural views held by certain ethnic minorities which were, in turn, intolerant and which were incommensurate with prevailing Dutch standards and values. (Jennissen, 2013, pp. 178-179).*

In inleidingen, justificaties van relevantie van onderzoek en in reacties op onderzoek van collega's komen de taboestellingen regelmatig terug, ook wat betreft 'nieuwere' migrantengroepen. Bijvoorbeeld: *"Tot voor kort immers was het politiek gesproken 'taboe' om de specifieke problemen van Roma en Sinti 'terug op de radar van de Rijksoverheid' te brengen"* (Jorna, 2013, p. 93).

Het is niet zo dat in het taboediscours alle nuances verloren gaan, zo worden er ook bezorgdheden geuit dat kennis over etnische en culturele achtergrond van criminaliteit misbruikt kan worden, dat kritische reflectie noodzakelijk blijft (Bovenkerk, 2003; van der Leun et al., 2010).

In België bestaat op het taboediscours echter een sterker tegengewicht, de argumenten omvatten verschillende aspecten. Rea klaagt stellingen aan die kort door de bocht zijn:

*Il s'agit de répondre à tous les stéréotypes par des procédures argumentatives permettant de présenter une réalité bien plus complexe que celle contenue dans des assertions caricaturales. Malheureusement, ce procédé nécessaire ne peut enrayer l'efficacité des affirmations racistes et generals parce que tous les locuteurs ne mesurent pas ces affirmations à l'aune d'analyses generals, mais à l'aune de leur experience personnelle et ordinaire* (Rea, 2001, p. 75).

Verschuieren heeft kritiek op de rol die academici spelen in beleidsjustificatie: *"[...] dat in het hele debat wetenschap, bewust of onbewust, hoofdzakelijk fungeert als schaamlapje om initiatieven voor electorale winst de schijn van taboedoorbrekende waarheidslievendheid te geven"* (Verschuieren, 2000, p. 167). Ook Blommaert (2013) ziet het taboediscours als een verlengstuk van beleidsondersteuning, beleid dat bovendien oppervlakkig, situationeel en repressief is:

*Niets is over de laatste tien jaar in dit land echter zo weinig een taboe geweest als dat thema. Precies door te verwijzen naar een vermeend taboe heeft men honderden pagina's invloedrijke teksten gewijd aan de relatie tussen allochtonen en misdaad, en heeft men boven Antwerpen een surveillancehelikopter laten cirkelen. Het ware taboe, datgene wat verketterd wordt als politieke correctheid, is spreken over de mechanismen waardoor er een relatie ontstaat tussen allochtonen en misdaad, daarbij de klemtoon leggend op het feit dat een deel van die problemen niet onmiddellijk oplosbaar is en dat je maatregelen moet nemen die veel verder en dieper gaan dan surveillancehelikopters of ruiterspatrouilles in de fijne winkelstraten onzer steden. Het ware taboe is racisme en discriminatie, en dát is wat je in dit land niet meer mag zeggen zonder voor 'politiek correcte taboevormer' uitgekreten te worden.*

Brion (2005, p. 200) merkt eveneens op dat wat als taboe wordt aangeduid als het ware omgedraaid is:

*Op het einde van de jaren tachtig werd het analyseren van criminalisering en discriminatie binnen het strafsysteem synoniem met het hebben van taboes, en dus werd het zelf een taboe. Omgekeerd werd het onderzoeken van criminaliteit en communicatie binnen het strafrechtstelsel beschouwd als een blijk van moed om het politiek-correcte denken naast zich neer te leggen, zonder afbreuk te doen aan de correctheid tegenover mensen.*

Smet stelt dat het schermen met taboeargumenten eerder ervoor dient om bepaalde uitgangspunten als ongeloofwaardig af te doen. "[...] is het onderwerp wel taboe, of is het eerder zo dat een aantal verklarende factoren voor het fenomeen niet geloofd worden en bijgevolg als politiek correct worden gecatalogiseerd?" (Smet, 2006, p. 57).

In zijn bespreking van het boek van Bodein stelt ook Hebberecht vast dat het taboediscours niet opgaat en eerder strategisch wordt aangewend binnen bepaalde perspectieven op migratie en criminaliteit:

*In de Belgische criminologie is de studie van vreemdelingencriminaliteit nooit een taboe geweest. Reeds in de jaren zeventig bestudeerden Christian Debuyst en Josine Junger-Tas de misdrijven gepleegd door migranten. Sindsdien hebben ook andere criminologen onderzoek verricht over dit thema. Verschillen in criminaliteitscijfers tussen allochtone groepen onderling en tussen allochtonen en autochtonen verklaren op basis van biologisch of (religieus) culturalistisch racisme was en zal hopelijk een taboe blijven. Dit taboe wordt door het Vlaams Belang, maar helaas ook door andere conservatieve kringen, als dwaas bestempeld. (Hebberecht, 2007, p. 83)*

Walgrave schrijft op zijn beurt over het belang van academische verantwoordelijkheid:

*Alloctonencriminaliteit mag geen taboe zijn, inderdaad. Maar wetenschappers hebben wel een verantwoordelijkheid, en moeten zich bewust zijn van de mogelijke misbruikbaarheid van rudimentaire, zwak onderbouwde stellingen. [...] Rekening houden met mogelijke misbruiken gaat niet om een taboe, wel om wetenschappelijke serieuze en een minimale zin voor verantwoordelijkheid. In een porseleinkast moet men zich niet als een olifant gedragen. (Walgrave, 2001, p. 3).*

Verschillende critici nuanceren de taboe-veronderstellingen en tonen aan dat de label 'taboe' leeg of onterecht is, of gaandeweg een andere betekenis heeft gekregen. Desalniettemin blijft de discussie levendig, met relatief stabiele woordenschat. Het is daarop dat ik verder wil ingaan: de centrale concepten binnen de problematisering van 'taboes', hun assumpties en implicaties.

#### 4.1. *Centrale concepten en assumpties aan de basis van het migratie/ethniciteit en criminaliteit debat*

Het taboediscours wordt gekenmerkt door bepaalde probleemrepresentatie (waarbij taboes als het 'probleem' wordt beschouwd), daarin zien we verschillende *keywords*, categorieën en binaire tegenstellingen met hieraan gerelateerde (en vaak impliciete) causaliteitsstellingen, stellingen over wat het probleem is, welke 'oplossing' wenselijk is en welke rol toebedeeld is aan criminologen.

Een van de meest voorkomende termen is uiteraard '*taboe*', verwijzende naar moeilijk bespreekbare onderwerpen. In de oorspronkelijke betekenis heeft taboe als doel om bestaande machtsverhoudingen te beschermen tegen de lagere lagen van de bevolking en heeft het ook een religieuze dimensie. Bovenkerk (2003) stelt echter dat de betekenis van taboes inmiddels is gewijzigd en eerder te maken heeft met gevoeligheid m.b.t. de moeizaam bereikte politieke compromissen.

In de termen die gecontrasteerd worden met 'taboe' of die in het verlengde hiervan liggen, schemeren verschillende betekenissen van 'taboe' door: zo wordt taboe benoemd als spreekverbod, doodzwijgen, schroom, verhit, ook de religieuze term 'verketterd' komt aan bod. Taboe doorbreken staat gelijk aan openheid, bereidheid, vrije meningsuiting, enz.

De assumpties die hieraan ten gronde liggen impliceren dat het probleem niet wordt *benoemd*. Het gaat m.a.w. niet over het in vraag stellen van het bestaan en de vorm van het probleem (het problematisch karakter van migrantencriminaliteit en oververtegenwoordiging zijn vanzelfsprekend). Epistemologisch gezien betekent dit dat er een objectief probleem bestaat, dat erop wacht om verkend en bewezen te worden van zodra men hierover vrij mag spreken.

Anderen justifiëren taboedoorbreking dan weer vanuit de stelling dat allochtone gemeenschappen zwaar te lijden hebben onder criminaliteit (werkloosheid (Bovenkerk, 2013); onderwijs (zie motivatie Verwilghen voor het onderzoek Van San)), het probleem ligt m.a.w. bij de minderheden.

Aan de andere kant van het spectrum zien wij delinquentie als een *maatschappelijk* probleem (i.e. armoede en niet de armen), als een institutioneel probleem/problematisering.

Het taboe etiket wordt oorspronkelijk in het leven geroepen door de groep die de bespreekbaarheid wenselijk acht (Verschuieren, 2000) en ondanks de verschillende

schakeringen in de invulling van 'taboes', is het uitgangspunt dat het taboe moet worden aangepakt; vaak ontdaan van ernstige overwegingen van de mogelijke gevolgen hiervan.

Met taboe-argumenten wordt ook ingespeeld op persoonlijke waarden en gevoelens van de lezer. Wie is er nu tegen eerlijk zijn? In onze hypermoderne samenleving mogen toch geen taboes zijn? Weinigen zullen argumenteren dat ze tegen een veilige samenleving zijn. Door hun retorische kracht en beladenheid laten de taboe-stellingen zich bijgevolg moeilijk in vraag stellen.

*Politieke correctheid* wordt aangeduid als de reden voor het bestaan van het taboe op studies naar migratie en criminaliteit. Het betekent dat men de *feiten* niet wil zien om *politieke* redenen, dat er sprake is van 'beperkende normativiteit'. Brion (2005) zet uitgebreid uiteen dat politieke correctheid voornamelijk te maken heeft met angst om *zichzelf*, waarbij de vraag over welk gevaar anderen lopen wordt ontweken.

Wat politiek correct is, is overigens veranderlijk - wat correct is moet m.a.w. tegen een bepaalde (heersende) politieke ideologie worden uitgesproken. In het taboedebat wordt met politiek correct vaak verwezen naar 'links'/'socialisten', zonder verdere uitweidingen en onderbouwing (bijvoorbeeld Van San verweet de socialisten het tegenhouden van het onderzoek en de presentatie van de resultaten ervan (Smet, 2006)).

Politiek correct wordt in alle gevallen aangewend in verwijtende zin en in dezelfde adem benoemd met termen als beladen, voorzichtigheid, terughoudendheid, (politieke) gevoeligheid, zelfcensuur; anderzijds wordt dit gezien als een irrationele (en dus geen valide) reactie uit angst (voor extreem rechts/om de minderheden op de radar van de overheid te brengen), emotie, we zien woorden terugkomen zoals 'verzachtend', 'troostend', 'gekwetst', 'plaatsvervangend schuldgevoel'; ook wordt er gesteld dat onderzoek naar migrantencriminaliteit 'not done' is, dat de toon beschaafd was, enz.

Waarover er dan niet zou mogen gesproken worden behoort wellicht tot de meest ambigue categorieën van het debat. Het gebruik van de onderliggende probleemdefinities is bijzonder warrig, zo lezen wij dat er een taboe rust op onderzoek naar criminaliteit van *allochtonen*, *migratie* en criminaliteit, de *relatie* tussen *criminaliteit* en *etniciteit*. De invulling van deze linken verradt ook meteen wat nu eigenlijk geproblematiseerd wordt.

Als men bijvoorbeeld spreekt van migratie en criminaliteit, zou ik veronderstellen dat er directe invloed moet zijn van migratieachtergrond, -ervaring of positie, terwijl de link soms herleid wordt tot deviantie waarden, religie, enz.



Ook al worden de categorieën consequent door één auteur gehanteerd, in het taboede-bat wordt alles herleid tot één geheel. Moeten wij ons bijgevolg niet de vraag stellen van waar deze categorieën afkomstig zijn en wat hun functie is? De ambigue categorieën laten ruimte voor 'nuanceringen', *disclaimers*, ontkenning van beschuldigingen, enz. (*infra*). Als er bijvoorbeeld wordt verondersteld dat er 'gedeelde waarden' zijn zonder deze te expliciteren, wordt een gevoel van gemeenschappelijkheid gecreëerd, waarop *sommige* allochtonen een inbreuk plegen. Tegelijkertijd, doordat deze waarden open en ambivalent blijven, wordt de deur op de kier gelaten om bepaalde gedragingen in dit raamwerk aan te merken als niet Belgisch, niet veilig, niet aangepast, hetgeen een sterk disciplinair mechanisme is (Bacchi, 2009).

Ook al worden in sommige gevallen expliciet bepaalde groepen (i.e. hun 'etnische specialisatie') benoemd of worden de groepen op basis van hun verblijfsstatuut of migratiewegen onderscheiden, wordt de populatie gezien als een enkele entiteit, met gemeenschappelijke waarden, cultuur en ook vergelijkbare kansen om criminaliteit te plegen. Sommige groepen lijken dan weer stilzwijgend uit het debat te worden geweerd (bijvoorbeeld hoogopgeleide professionele migranten).

Wat 'criminaliteit' betreft worden er bijzonder uiteenlopende invullingen van het begrip als een geheel beschouwd: eigendomsdelicten, sommige gewelddaden (vooral in de publieke sfeer), overlast in de publieke ruimte, enz. Op dit 'alles' (hoewel de gelijkenis tussen de feiten enkel berust op een strafrechtelijke bepaling) rust en taboe.

Een laatste element dat ik hier wil bespreken is de nadruk op *ontwikkeling*. Het taboede-bat krijgt een tijdsdimensie door te stellen dat taboedoorbreking iets nieuw is. Wij zien signaalwoorden zoals 'in die tijd', 'tegenwoordig', 'taboe is minder groot dan enkele decennia terug', 'best geïnformeerd', enz. Hierdoor wordt een beeld van vooruitgang gecreëerd en de stellingen over zogenaamde terughoudendheid en politieke correctheid worden nog eens extra kracht bijgezet door standpunten van critici af te doen als ouderwets/achterhaald.

#### 4.2. *De discursieve totstandkoming van de representatie*

Centrale concepten en dualiteiten geven het discours retorische kracht, in deze sectie bespreek ik enkele discursieve strategieën die terug te vinden zijn in het taboediscours.

Allereerst valt het gebruik van *disclaimers* op. Disclaimers zijn a priori ontkenningen en een retorisch middel om eigen stellingen te presenteren als niet bevooroordeeld, zelfs wanneer er nadien uitspraken worden gedaan die duidelijk discriminatoir zijn

("dit is niet racistisch/stigmatiserend maar..."). Je geeft vooraf aan wat je *niet* zegt en stuurt de lezer bij naar een geprefereerde lezing, ongeacht de argumenten die nadien volgen. Paradoxaal genoeg wordt door deze ontkenning de aandacht van de lezer erop gevestigd dat wat gezegd wordt mogelijk geïnterpreteerd kan worden als discriminatoir/stigmatiserend (Goodman, 2010).

Zo wordt er in het taboedebat geanticipeerd op verwijten van racisme, discriminatie en essentialisme. Vooral omdat wij te maken hebben met academisch discours zijn de argumenten eerder voorzichtig en genuanceerd geformuleerd, ogenschijnlijk apolitiek, onpersoonlijk en moeilijker te identificeren. Bijvoorbeeld in het onderzoek Van San zien wij veel disclaimers terugkomen:

*Naast het feit dat voor ieder jaar van alle bevolkingsgroepen slechts een minderheid wordt aangemerkt als verdachte van een delict, vormt deze interne diversiteit een tweede reden waarom het niet is geoorloofd om aan een bepaald hoog of laag criminaliteitsaandeel de naam van een gehele bevolkingsgroep te verbinden. Specificaties naar geslacht, leeftijd en delicttype zijn doorgaans opportuun* (Van San & Leerkes, 2001, pp. 59-60).

Dit klinkt redelijk en de auteur anticipeert op beschuldigingen van discriminatoire veralgemening. Het probleem ligt bij allochtonen maar niet *alle* allochtonen, dit geeft de auteur ook een vrijgeleide om in verdere teksten veralgemenende uitspraken te doen over hele bevolkingsgroepen op basis van pauvere data, bij mogelijke beschuldigingen grijpt zij terug naar de stelling dat zij niet veralgemeent.

Aantijgingen van stereotypering, racisme en discriminatie (zie tegenargumenten in sectie 4) worden doorgaans weerlegd door te stellen dat men uiteraard tegen discriminatie is, bijvoorbeeld: "[...] *Toch mogen we deze mechanismen niet miskennen, daar discriminatie, zowel 'negatieve' als positieve, verwerpelijk is en aangepakt dient te worden.*" (Bodein & Annemans, 2005).

Kritieken op problemen met onderzoeksdata (o.a. geregistreerde criminaliteitsgegevens) worden vaak van tafel geveegd door deze te duiden als 'methodologische tekortkomingen', 'wellicht vertekeningen maar criminaliteitsprofielen schemeren door'. Dit is een effectieve retorische zelfbescherming tegen inhoudelijke kritieken, waarbij fundamentele problemen 'technisch' worden gemaakt - storingen die op afstand gebeuren (bijvoorbeeld gebrekkige registraties) en die er nu eenmaal zijn (*infra*).

Op argumenten over mogelijke misbruiken en verantwoordelijkheid wordt doorgaans niet ingegaan, tenzij om te zeggen dat enige voorzichtigheid belangrijk is of om bijvoorbeeld te stellen dat er een einde kwam aan tolerantie doordat bepaalde etnische

minderheden met *hun* culturele gebruiken en visies zelf intolerant en onverenigbaar met *onze* cultuur waren (zie stelling Jennissen). Verder betreffen de disclaimers in dat opzicht hoofdzakelijk verwijzingen naar angst en terughoudendheid van anderen om de waarheid aan het licht te brengen.

Frappant is dat op kritieken van het gebruik van wetenschap als 'schaamlapje voor conservatief beleid' weinig anticipatie of antwoord komt van criminologen die beweren dat er een taboe heerst (Bodein (2005) bijvoorbeeld gebruikt een eenvoudige disclaimer stellende dat haar studie wel in opdracht was van Vlaams Belang en dat ze beoogt om hiermee beleid te ondersteunen maar dat er verder geen politieke inmening was, verdere argumentatie of reflectie zijn achterwege gelaten).

Zoals kort aangehaald bij centrale concepten, wordt het discours met betrekking tot de noodzakelijke taboedoorbreking ingegeven door een specifiek *zelfbeeld*. Zoals Blommaert en Verschueren (1992) vaststelden in *het Belgisch migrantendebat*, zien we tussen de lijnen door beelden van voorstaanders van taboedoorbreking als Europeanen overtuigd van culturele diversiteit (althans tot op zekere hoogte), niet racistisch en niet gericht tegen individuele migranten of gehele bevolkingsgroepen maar meer tegen abstracte entiteiten zoals culturele specialisatie, onveiligheid, misbruiken en uiteraard taboes.

In de eerder aan bod gekomen fragmenten uit het taboediscours wordt naar de rol en motivatie van criminologen in taboedoorbreking verwezen in termen zoals '*hopen negatieve beeldvorming te beïnvloeden*', '*situatie begrijpen*', de mogelijke kwalijke gevolgen hiervan worden dan weer gedefinieerd in termen van '*ongewild bijdragen tot uitsluiting*', '*politiek misbruik*', '*misinterpretatie van de media*', enz.

Opvallend in Nederlandse debatten zijn verwijzingen naar specifieke *openmindness* en godsdienstig pluralisme.

Andere centrale discursieve strategie betreft zgn. *predication* (Reisigl & Wodak, 2009, p. 94) - *aanvallende discursieve kwalificatie van de tegenpartij*. In de fragmenten zien we neerbuigende verwijzingen naar 'experts' (tussen aanhalingstekens), het afdoen van kritieken als emotioneel, als iets wat 'niet bevalt', critici voorstellen als naïef, niet serieus, niet eerlijk, wereldvreemd (verwijzende naar hun persoonlijkheid, waarmee verdere discussie wordt afgeblokt), neigend naar het zoeken van excuses, enz.

De uitspraken zijn echter vaak ook niet uitdrukkelijk verwijtend, tenzij men van dichtbij gaat kijken naar de binaire termen die worden aangewend. Bijvoorbeeld: "*Sterker nog zij beschouwen het noemen van mogelijke criminele feiten vaak al als discriminerend, hetgeen het open vizier niet altijd ten goede komt. Het innemen van een ferm nor-*

matief standpunt *vervangt dan het doen van serieus onderzoek*" (van der Leun, 2009, pp. 12-13).

Wat betreft stellingen van sceptici zijn er ook aanvallen aanwezig, maar zelden is er sprake van verwijten van racisme puur op grond van de ambitie om migratie/etniciteit en criminaliteit te bestuderen. Wel worden kritieken (bijvoorbeeld 'wetenschappelijke serieux') geformuleerd op basis van argumenten van verantwoordelijkheid, nuancering, fundamentele problemen met geregistreeerde gegevens en simplistische directe verbanden (bijvoorbeeld *linken* tussen etniciteit en criminaliteit, zonder deze begrippen duidelijk te definiëren en te operationaliseren zodanig dat deze valide resultaten opleveren).

Nog een vaak terugkomende strategie is *perspectivering* (Reisigl & Wodak, 2009, p. 94), gebruikt om zichzelf te distantiëren van fundamentele methodologische problemen die gepaard gaan met onderzoek naar het verband tussen migratie en criminaliteit door deze af te doen als een louter *technisch probleem*. Veel auteurs baseren zich op geregistreeerde criminaliteitscijfers en hoewel de kwantitatieve analyses sterke methodologische vooruitgang kennen in het onderzoek naar migratie en criminaliteit, zien wij in sommige gevallen dat deze data als het ware voor zich spreken (bv. Jennissen, 2013). Belangrijke factoren worden niet tegenover elkaar afgewogen, bijvoorbeeld Van San neemt ernst van de feiten en de sociaaleconomische situatie van de allochtone jongeren niet in overweging, etniciteit wordt geoperationaliseerd in termen van nationaliteit en geïnterpreteerd in termen van (statische) cultuur. Eigenlijk worden de feiten simpelweg geteld, zelfs zonder enige excuses voor de 'appelen-peren' vergelijkingen en zonder enige verklarende/contextualiserende waarde. De talrijke kritieken die op dit onderzoek kwamen (*supra*) worden in het taboedebat echter zelden meegenomen, in het geval van Van San werd er bijvoorbeeld beweerd dat zij gewoonweg een *persona non grata* was geworden omwille van de politieke correctheid (Bovenkerk, 2003).

Problemen met operationalisering van complexe begrippen als cultuur en etniciteit duiken voortdurend op. Bovenkerk (2003) klaagt bijvoorbeeld essentialistische, statische en stereotiepe cultuurbegrippen aan maar als onderzoek wordt gevoerd naar criminele oververtegenwoordiging hoe wordt cultuur of etniciteit bepaald? Ook de afwegingen van wat geregistreeerde criminaliteit eigenlijk weerspiegelt, beperken zich in studies die crimineel gedrag van allochtonen trachten te verklaren veelal tot plichtbewuste vermelding van het bestaan van dark number als zijnde een technisch tekort (Young, 2011) of soms zelfs een *excuus* dat anderen gebruiken om geen onderzoek te doen naar migratie en criminaliteit. van der Leun et al. (2010, p. 112) stellen in dat opzicht bijvoorbeeld:

*In hun pogingen om de vinger aan de maatschappelijke pols te houden schuwen Belgische onderzoekers het onderzoek over de relatie tussen criminaliteit, migratie en etniciteit op zichzelf niet. Veeleer geven zij aan gehinderd te worden door methodologische problemen op dit terrein en het probleem dat, ongeacht de richting waarin te conclusies uitgaan, onderzoeksresultaten vaak naar de hand van een van de maatschappelijk polariserende partijen worden gezet.*

Ernstige problemen met geregistreerde criminaliteit van allochtonen beletten echter niet dat talrijke criminologen uitgaan van oververtegenwoordiging van sommige groepen in de geregistreerde criminaliteit en bevindingen van anderen in dat opzicht zonder meer recyclen (zie o.a. van der Leun et al., 2010; Van San & Leerkes, 2001).

Bovendien wordt *informatie* over differentiële vertegenwoordiging van sommige groepen gelijkgesteld met *kennis* hieromtrent, alsof het louter een beschrijving van een op zichzelf staand probleem betreft. De bevinding van oververtegenwoordiging is geen vanzelfsprekend/automatisch bewijs van causale relatie tussen etniciteit en criminaliteit; immers is *verband* is niet hetzelfde als *oorzaak* (Brion, 2000).

Desalniettemin lijkt het dat op verschillende vlakken gebrekkig (beschrijvend) statistisch materiaal net bijdraagt tot de legitimiteit van de stellingen/bevindingen en het waarheidsgehalte ervan, want het staat immers 'zwart op wit'.

### 4.3. *Effecten van representatie van taboes als probleem*

Naast bespreking van de assumpties van taboe-problematisering, is het tevens van belang om hun (potentiële) effecten in beschouwing te nemen. We onderscheiden drie soorten effecten van probleem representaties, met name discursieve effecten, *dividing practices* en de niet-discursieve ('lived') effecten (Bacchi, 2009).

#### 4.3.1. Discursieve effecten

Aanvallen op ideeën/kritieken van anderen door hen als dogma's, ideologieën, orthodoxieën te bestempelen, door te stellen dat ze naïef dan wel realistisch zijn, beperkt en polariseert het debat. Retorisch zijn deze stellingen effectief maar inhoudelijk nogal pover. De polarisering is voelbaar door de 'voor ons of tegen ons'- ondertoon van de stellingen, door bijvoorbeeld te stellen dat een focus op politieke en justitiële reactie impliceert dat men de feiten ontkent (en vice versa). Door tegenargumenten af te doen als romantisch of juist stereotiep worden valse dualiteiten gecreëerd die verdere discussie blokkeren.

De vraag m.b.t. wat het ultiem doel is wordt door taboediscours herleid tot taboedoorbreking als een doel op zich. Eveneens de vraag naar de mogelijke effecten van taboedoorbreking wordt door verwijzingen naar politieke correctheid vermeden (Brion, 2005).

#### 4.3.2. Dividing practices

De wijze waarop onderwerpen en personen geconstitueerd worden in discours kunnen resulteren in zogenaamde *dividing practices*, waarbij gedefinieerd wordt welke personen en standpunten *aanvaardbaar* worden en welke daarentegen beschouwd worden als nutteloos of naïef. Hierbij is niet iedereen 'gelijk voor de wet', in heterogene discoursen en praktijken wordt actief macht uitgeoefend. Het gaat m.a.w. niet alleen over representaties maar ook om condities waarin deze representaties tot stand komen en aan belang winnen, welke discoursen dominant worden, welke worden afgedaan als naïef of net stigmatiserend, enz.

Het onderscheid tussen migrant – niet-migrant, aanvaardbare en problematische situatie, academicus die de waarheid niet schuwt en de voorzichtige, enz. zijn niet vanzelfsprekend noch natuurlijk. Daarom is het van belang om te kijken welke groepen voordeel hebben bij een specifieke probleemrepresentatie, wie geacht wordt verantwoordelijk te zijn voor het probleem, welke beelden worden er rond verschillende partijen opgehangen, welke oplossingen worden geprefereerd.

#### 4.3.3. Niet-discursieve (lived) effecten

Het welles-nietes gekibbel rond taboes bleek functioneel niet alleen om migranten/allochtonen en ook academici op een bepaalde manier in te kaderen, het heeft ook niet-discursieve effecten. Zo werd het debat en onderzoek paradoxaal genoeg actief en productief gehouden in termen van de kwantiteit van de academische bijdragen (vaak verwijzende naar het rapport van Van San en oproepende tot innovatieve taboedoorbreking).

Taboedoorbreking ligt ook dicht bij discours dat gretig in de politiek wordt gehanteerd, onder de 'eerlijkheid' en 'openheid' werden op deze manier onderzoekfondsen bekomen en werden er mediadebatten op gang gehouden. Het discours dringt specifieke onderzoekagenda's op, hoewel in België zowel de voorstanders van taboes doorbreken als sceptici sterke stemmen hebben.

Ook voor de onderzochte groepen heeft 'taboedoorbreking' belangrijke implicaties. Zo zijn overlevingsstrategieën van irreguliere migranten onthuld door onderzoekers (bv.

Leerkes, 2009), uiteraard zijn ook stigmatiserende effecten niet te onderschatten (Brion, 2005; Smet, 2006).

#### 4.4. *De achtergronden van de probleemrepresentatie*

Verschillende lijnen en conflicten zijn zichtbaar in het taboediscours, die verder reiken dan de welles-nietes discussies en die misschien ook leidraden kunnen zijn voor alternatieve discoursen die samen verhuld worden onder de taboe-label.

In dat opzicht denk ik niet dat er vooral meningsverschil is tussen voor- en tegenstanders van toelaatbaarheid van onderzoek naar migratie en criminaliteit maar tegenstellingen tussen structuralistische en culturalistische verklaringen (zie sectie 2), waarbij vooral bij het ontwerpen van het onderzoek andere uitgangspunten worden aangenomen en andere zaken worden geproblematiseerd.

Een andere tegenstelling betreft verschillende opvattingen over de doelen van criminologie als beleidsgeoriënteerde ('bruikbare') wetenschap, dan wel als een academische discipline. Distantiëring van de oorzaken van migrantencriminaliteit naar geïmporteerde problemen en etnisch-culturele problemen wordt dan ook gretig gevolgd door sommige beleidsmakers, gezien deze relatief eenvoudigere aanpak toelaten (zie stelling Blommaert, 2013). Dit verklaart misschien voor een stuk de populariteit van de nadruk op taboedoorbreking.

De derde lijn van tegenstelling is te situeren op het epistemologisch niveau, tussen realisme en constructivisme. Onderzoeksvragen naar de link tussen migratie en criminaliteit alleen op basis van gedrag koppelen de label en het gedrag los en nemen aan dat oververtegenwoordiging (afgezien van technische problemen) voorspelbaar is en kan worden *verklaard* op basis van studie van gedrag. Eveneens in deze lijn liggen de assumpties over de waarde van o.a. de geregistreerde criminaliteitscijfers en wat ze weerspiegelen (realiteit met een kleine vertekening of is er eerder nadruk op het fundamenteel problematisch karakter ervan (zie Young, 2011)). Daarbij hoort ook de vraag of de cijfers *feiten* zijn die voor zich spreken en die alleen geïnterpreteerd moeten worden of in welke mate de figuur van criminele migrant wordt geconstrueerd, ook door criminologen (Rea, 2001).

Uiteraard wordt de probleemrepresentatie en het soort onderzoek dat wordt vooropgesteld beïnvloed door ideologische overtuigingen van de onderzoeker (en de opdrachtgever). Ook de contexten (politiek, economisch, historisch) waarin deze conflicten te situeren zijn verschillen sterk, in dat opzicht is het opportuun om te kijken hoe verschillende landen gelijkaardige problemen benaderen (Bovenkerk, 2013), zonder het debat te vertekenen in termen van 'meest vooruitstrevend', 'best geïnfor-

meerd', 'achterhaald', 'terughoudend'. Brion (2005) bijvoorbeeld linkt de shift in het (Nederlands) migratie- en criminaliteitsdebat aan verschuivingen van de prominentie van nominalisme naar realisme, politieke verrechtsing, oprichting van beleidsondersteunende onderzoeksinstituten (zoals WODC), pseudocommercialisering van het veld, groeiende concurrentie, druk vanuit de regering, druk op onafhankelijkheid (Brion, 2003), hetgeen kritische oriëntaties bemoeilijkt.

## 5. Een (zelf)reflectie en discussie

Ik heb de keuze gemaakt om te focussen op het taboediscours maar in principe kan een gelijkaardige oefening worden gemaakt voor het discours van academici die menen dat er geen taboe is of die dit debat te beperkt vinden. Deze keuze is vooral ingegeven door de frappante productiviteit van het taboediscours ondanks de mate waarin de discussie hiermee wordt gesimplificeerd en beperkt; door persoonlijke theoretische en ideologische standpunten die eerder sympathiserend zijn voor de sceptische kant en de eigen migratie-achtergrond. Desalniettemin is het niet mijn opzet om andersgezinden zonder meer aan te vallen, het is relevanter om de discursieve tools en hun effecten te analyseren en om na te denken hoe er over 'het probleem' anders kan worden gedacht. Kritiek in dat opzicht situeer ik niet als loutere ontmaskering van zinloze retoriek maar als explicitering en interpretatie van de assumpties waarop veelgebruikte noties en denkwijzen zijn gestoeld (Foucault, 1994).

In een debat mogen, moeten zelfs, verschillende stemmen worden gehoord maar op voorwaarde dat er ernstig wordt geargumenteed, zonder te schermen met inhoudelijk beperkende uitspraken en verwijten.

Dit betekent niet dat de migratie en criminaliteit problematieken moeten worden ontkend maar door een bepaalde probleemrepresentatie/focus dragen wij als academici mede bij tot de wijze waarop het probleem wordt benaderd en gekaderd. Mijns inziens hebben criminologen door taboewoordenschat aan te wenden bijgedragen tot samensmelting van diverse tegenstellingen en conflicten (*supra*) en hiermee tot een simplificering van het debat. Ook de wijze waarop maatschappelijke problemen vertaald worden naar een onderzoeksprobleemstelling verdient grondige aandacht (Brion, 2003). Deze contextualisering en interpretatie van het analytisch proces worden helaas al te vaak op de achtergrond geplaatst, ten voordele van empirische *resultaten*.

Toch zou het kort door de bocht zijn om te stellen dat er geen vragen worden gesteld naar de machtsconstellaties waarbinnen bepaalde zaken voorwerp worden van onderzoek en problematiseringen tot stand komen (Brion, 2005). Naast critici die de simpliciteit van taboes aankaarten en die ervoor pleiten om migratie en criminaliteitsproblematiek niet te veralgemenen tot eigenschappen van groepen of



van individuen, zien we kritische netwerken groeien, zoals bijvoorbeeld *Border Criminologies*, die criminologie als discipline uit diens grenzen dwingen.

Desalniettemin blijft het van belang om ook de discursieve constructies in het achterhoofd te houden, die discussies op een subtiële manier bijsturen en voor bepaalde stellingen vakkundig aan waarheidsgehalte inwinnen.

## 6. Bibliografie

Aas, K. F., en Bosworth, M. (eds.), (2013). *The borders of punishment: Migration, citizenship, and social exclusion*. Oxford, Oxford University Press, 315 p.

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, Pearson, 297 p.

Bastenier, A. (1991). «La violence urbaine des minorités ethniques», *Revue Nouvelle*, nr. XCIII, 2-12.

Blom, M., Oudhof, J., Bijl, R. V., en Bakker, B. (eds.), (2005). *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken*. Den Haag, WODC/CBS, 190 p.

Blommaert, J. (2013). Politieke correctheid en de echte vijand van links. Geraadpleegd op 30/12/2013, <http://jmeblommaert.wordpress.com/2013/08/05/politieke-correctheid-en-de-echte-vijand-van-links/>

Blommaert, J., en Verschuere, J. (1992). *Het Belgische migrantendebat. De pragmatiek van abnormalisering*. Antwerpen, IPRA, 250 p.

Bodein, M., en Annemans, G. (2005). *Het dwaze taboe. Een meta-analyse van internationale en nationale studies omtrent 'criminaliteit & etniciteit'*. Brussel, Egmont, 272 p.

Bovenkerk, F. (2003). "Taboe in de criminologie", *Proces*, nr. 8(5), 242-251.

Bovenkerk, F. (2013). *National conceptions of crime in the Moroccan diaspora in Europe*. Paper gepresenteerd op de bijeenkomst van the Common Study Programme in Critical Criminology, Utrecht.

Brion, F. (2000). «Introduction. Immigration, crime et discrimination. Du doute méthodique au doute radical», in Brion, F., Rea, A., Schaut, C., en Tixhon, A. (eds.), *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*. Brussel, De Boeck Universiteit, 11-38.

Brion, F. (2003). «Une curiosité néerlandaise. La recherche néerlandaise sur la criminalité des allochtones», *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, nr. 6, 767-798.

Brion, F. (2005). «Voorbij het politiek correcte denken. Welke ethische regels horen academici te respecteren in het publieke debat?», *Ethische Perspectieven*, nr. 15(3), 198-206.

Brion, F. (2007). «Immigration, crime et discrimination: recherches en Communauté française», in Martiniello, M., Rea, A., en Dassetto, F. (eds.), *Immigration et intégration en Belgique francophone*, Louvain-la-Neuve, Bruylant - Academia, 333-361.

De Boom, J., Snel, E., en Engbersen, G. (2008). *Asielmigratie en criminaliteit*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 30 p.

Duchateau, K., Van Poeck, B., en Hebberecht, P. (2004). *Het levensverhaal van jongeren van Turkse en Marokkaanse origine met een instellingsverleden*, Gent, Universiteit Gent, 291 p.

Engbersen, G., Van Der Leun, J., en De Boom, J. (2007). "The fragmentation of migration and crime in the Netherlands", *Crime & Justice*, nr. 35, 389-452.

Foblets, M. C., Djait, B., en Pieters, K. (2005). *Mietjes en macho's: Allochtone jeugddelinquentie. Getuigenissen van autochtone en allochtone jongeren*, Leuven, Acco, 320 p.

Foucault, M. (1994). "So is it important to think?", in Foucault, M., Rabinow, P., en Faubion, J. (eds.), *Power: Essential works of Foucault 1954-1984*, Londen, Penguin, 187-199.

Francis, V. (2000). «L'étranger, objet de toutes les attentions: étude des pratiques de ciblage policier», in Brion, F., Rea, A., Schaut, C., en Tixhon, A. (eds.), *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Brussel, De Boeck Université, 187-199.

Goodman, S. (2010). "It's not racist to impose limits on immigration: Constructing the boundaries of racism in the asylum and immigration debate", *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, nr. 4(1), 1-17.

Hebberecht, P. (1997). "Minorities, crime and criminal justice in Belgium", in Haen Marshall, I. (ed.), *Minorities, migrants, and crime: Diversity and similarity across Europe and the United States*, Thousand Oaks, Sage, 151-174.

Hebberecht, P. (2007). "Boekbespreking. Het dwaze taboe. Een meta-analyse van internationale en nationale studies omtrent 'criminaliteit & etniciteit'", *Panopticon*, nr. 5, 79-83.

Jennissen, R. (2013). "Recorded crime committed by migrant groups and native Dutch in the Netherlands", in JOÃO GUIA, M., VAN DER WOUDE, M., en VAN DER LEUN, J. (eds.), *Social control and justice : crimmigration in the age of fear*, Den Haag, Eleven Publishing, 177-198.

Jorna, P. (2013). "Roma-migratie in Europa vanuit Nederlands perspectief", *Justitiële Verkenningen*, nr. 39(6), 92-112.

Kromhout, M., en Van San, M. (2003). *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers - WODC, 154 p.

Leerkes, A. (2009). *Illegal residence and public safety in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 245 p.

Maas-De Waal, C. (1991). "Wetenschappelijk onderzoek naar criminaliteit van allochtonen. Een taboe doorbroken?", *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 33(2), 87-100.

Martiniello, M., Rea, A., Timmerman, C., en Wets, J. (eds.), (2010). *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique. Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België*, Gent, Academia Press, 339 p.

Poulet, I. (1990). *La délinquance enregistrée des jeunes d'origine immigrée*, Louvain-la-Neuve, Academia, 294 p.

Rea, A. (2001). «Immigration et délinquance: usage politique d'une association symbolique», in Brion, F., Rea, A., Schaut, C., en Tixhon, A. (eds.), *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Brussel, De Boeck Université, 11-38.

Reisigl, M., en Wodak, R. (2009). "The discourse-historical approach", in Wodak, R., en Meyer M. (eds.), *Methods of critical discourse analysis*, Londen, Sage, 87-121.

Smet, V. (2006). "Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid. Een analyse van het rapport Van San", *Ethiek & Maatschappij*, nr. 9(22), 44-72.

Spaey, P. (2004). *Violences urbaines et délinquance juvénile à Bruxelles: Les 12-20 ans témoignent*, Parijs, L'Harmattan, 193 p.

Toro, F. (2000). «Sanctions alternatives et délinquants étrangers: légalité et légitimation d'une incompatibilité discriminante», in Brion, F., Rea, A., Schaut, C., en Tixhon, A. (eds.), *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Brussel, De Boeck Université, 201-224.

Van Daele, S., Vander Beken, T., en De Ruyver, B. (2008). "Rondtrekkende dadergroepen: een empirische toets", *Panopticon*, nr. 29(4), 25-39.

Van Der Leun, J. (2009). *Crimmigrație (oratie Leiden)*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 42 p.

Van Der Leun, J., Kromhout, M., Easton, M., en Weerman, F. (2010). "Criminaliteit, migratie en etniciteit. Nieuwe richtingen binnen een complex en beladen onderzoeksterrein", *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 52(2), 107-121.

Van Gemert, F. (1998). *Ieder voor zich: Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Amsterdam, Het Spinhuis, 265 p.

Van San, M., en LEERKES, A. (2001). *Criminaliteit en criminalisering: Allochtone jongeren in België*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 278 p.

Vanneste, C. (2005). "'Origine étrangère' et processus décisionnels au sein des tribunaux de la jeunesse", in Queloz, N., Büttikofer, R., Pittet, D., Brossard, R., en Meuer-Bisch, B. (eds.), *Délinquance des jeunes et justice des mineurs. Les défis des migrations et de la pluralité ethnique*, Brussel, Bruylant, 632-649.

Vercaigne, C., Walgrave, L., Mistiaen, P., en Kesteloot, C. (2000). *Verstedelijking, sociale uitsluiting van jongeren en straatcriminaliteit*, Leuven, Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden, 28 p.

Verschueren, J. (2000). "'Wetenschap' en de retoriek van marktgerichte taboedoorbreking", in BUELENS, G. (ed.), *De militanten van de limiet : over censuur en vrije meningsuiting*, Leuven, Van Halewyck, 163-175.

Verschueren, J. (2001). Nogmaals, het rapport Van San. Geraadpleegd op 30/12/2013, <http://www.cie.ugent.be/CIE/verschueren1.htm>

Walgrave, L. (2001). "Over taboe, politieke en wetenschappelijke correctheid", *De Juristenkrant*, nr. 40(december), 2-3.

Young, J. (2011). *The criminological imagination*, Cambridge, Polity Press, 252 p.

# Minderjarigen met een psychiatrische stoornis voor de jeugdrechtbank

LEEN CAPPON

## 1. Inleiding

Nationaal en internationaal onderzoek geven aan dat heel wat minderjarigen in contact met de jeugdrechtbank geconfronteerd worden met psychiatrische stoornissen. Bij deze minderjarigen werd een prevalentie van 30 tot 70% teruggevonden (Aarons, Brown, Hough, Garland, & Wood, 2001; Garland et al., 2001; Otto, Greenstein, Johnson, & Friedman, 1992; Vermeiren, De Clippele, & Deboutte, 2000). Bij minderjarigen die in gesloten instellingen verblijven, is de prevalentie echter nog hoger, namelijk 50-90% (Colins et al., 2010; Colins, Vermeiren, Schuyten, & Broekaert, 2009; Fazel, Doll, & Langstrom, 2008; Teplin, Abram, McClelland, Dulcan, & Mericle, 2002; Vermeiren, 2003). Deze prevalentie in de jeugdrechtbankpopulatie is beduidend hoger dan in de algemene jongerenpopulatie, waar een prevalentie van 6-16% werd teruggevonden (Costello, Mustillo, Erkanli, Keeler, & Angold, 2003).

Ondanks deze hoge prevalentie, krijgen minderjarigen met psychiatrische stoornissen weinig aandacht in onderzoek dat focust op de jeugdrechtbank. Dit contrasteert met de aandacht die deze groep kreeg en krijgt vanuit de praktijk en het beleid (Ad-Hoccommissie Jeugdzorg, 2011; De Fraene & Delens-Ravier, 2000; Nagels, 2007). Zo resulteerde deze aandacht voor minderjarigen met psychiatrische stoornissen in contact met de jeugdrechtbank in de oprichting van de intensieve behandel eenheden (IBE's) voor deze groep minderjarigen<sup>1</sup>.

De bijdrage komt tegemoet aan deze beperkte aandacht door expliciet te focussen op minderjarigen met psychiatrische stoornissen in contact met de jeugdrechtbank.

De aanwezigheid van een psychiatrische stoornis kan erop wijzen dat de minderjarige een behandeling nodig heeft voor deze gediagnosticeerde psychiatrische stoornis (McMillen, et al., 2004; Sheppard & Benjamin-Coleman, 2001). Dit betekent echter niet dat elke minderjarige met een psychiatrische stoornis ook een psychiatrische behandeling nodig heeft (Garland, Landsverk, Hough, & Ellis-MacLeod, 1996; Janku & Yan, 2009). Niettemin leggen jeugdrechters zelden een ambulante psychiatrische behande-

1 Art. M2 Protocol gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over de organisatie van een zorgtraject voor jongeren met een psychiatrische problematiek die vallen onder de toepassing van artikel 36, 4° en artikel 52 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, als onderdeel van een globaal zorgprogramma voor kinderen en jongeren, BS 26 juni 2007.

ling of een plaatsing in een psychiatrische voorziening op. Cijfers uit (inter-)nationaal onderzoek variëren van 0.5 tot 3.4% psychiatrische maatregelen voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit (MOF) gepleegd hebben (Breda, 2001, 2003; Farmer, Burns, Philips, Angold, & Costello, 2003; Gilbert, Mahieu, Goedseels, & Ravier, 2012; Herz, 2001; Vanneste, 2001)<sup>2</sup>.

Dit laag percentage van psychiatrische maatregelen lijkt aan te geven dat de jeugdrechtbank niet altijd lijkt tegemoet te komen aan de noden en behoeften van de minderjarigen met psychiatrische stoornissen (Breda, 2001; Glisson, 1996; Herz, 2001). Deze onderzoeken zijn echter enkel uitgevoerd in de algemene jeugdrechtbankpopulatie. Het bestuderen van minderjarigen met psychiatrische stoornissen kan de gevonden resultaten veranderen. Het is mogelijk dat psychiatrische maatregelen frequenter opgelegd worden bij minderjarigen waarvan dat de psychische noden al gedeeltelijk bepaald en/of gekend zijn doordat al een psychiatrische stoornis gediagnosticeerd is. Deze hypothese wordt onderzocht in deze bijdrage. Meer bepaald wordt de proportie van psychiatrische maatregelen ten opzichte van andere maatregelen opgelegd door de jeugdrechter aan minderjarigen met een psychiatrische stoornis nagegaan.

Een andere mogelijke verklaring voor het zelden opleggen van psychiatrische maatregelen is dat minderjarigen met een psychiatrische stoornis door verschillende instanties gevolgd worden en dat de coördinatie tussen deze instanties niet optimaal verloopt waardoor de minderjarigen niet steeds de nodige hulpverlening krijgen (Darlington, Feeney & Rixon, 2005; Howell, Kelly, Palmer & Mangum, 2004).

Zowel jeugdrechters als hulpverleners ervaren heel wat barrières in hun samenwerking. Internationaal onderzoek wees ondermeer op de volgende vijf barrières die ervoor kunnen zorgen dat de minderjarigen geen toegang hebben tot de diensten waar ze nood aan hebben: (1) het ontbreken van een samenwerkingsstructuur, (2) een verschillend discours en/of conceptuele kaders, (3) een gebrek aan middelen, (4) onrealistische verwachtingen en (5) een verschillende praktijk betreffende het omgaan met vertrouwelijke informatie (Darlington & Feeney, 2008; Darlington, et al., 2005; Sedlak, et al., 2006). McSweeney, et al. (2007) benoemden ook een gebrekkige motivatie bij cliënten als een barrière in de samenwerking. Deze idee kan gelinkt worden aan de vereisten van de intakeprocedure in België. Ook zijn er vaak (lange) wachtlijsten bij deze voorzieningen (Van Audenaeye, 2006). Het is dus goed mogelijk dat jeugdrechters vaker een psychiatrische maatregel willen opleggen, maar dit niet kunnen door de wachtlijsten of door een weigering tot opname of begeleiding van de psychiatrische voorziening. Dit werd ook algemeen vastgesteld in het onderzoek van Gilbert, et al.

2 De proportie van psychiatrische maatregelen bij jongeren die in een problematische opvoedingssituatie (POS) verblijven, werd tot nu toe niet onderzocht.

(2012) bij MOF-jongeren. De jeugdrechters konden in één op de vijf casussen niet de meest gewenste maatregel opleggen. Het plaatstekort werd ook als groter ervaren door de jeugdrechters in de geestelijke gezondheidszorg dan in andere hulpverleningssectoren (Gilbert, et al., 2012). Om deze redenen werd in dit onderzoek aan de hand van de interviews met de jeugdrechters en de jeugdpsychiaters ook nagegaan welke barrières genoemd worden bij het opleggen van psychiatrische maatregelen.

Daarnaast werden de karakteristieken van de minderjarigen met psychiatrische stoornissen die psychiatrische maatregelen krijgen opgelegd, onderzocht in deze bijdrage. Verschillen deze minderjarigen van degene die geen psychiatrische maatregelen opgelegd krijgen? Voorgaand onderzoek in de volledige jeugdrechtbankpopulatie vond terug dat oudere minderjarigen, jongens en minderjarigen van een vreemde origine minder doorverwezen werden naar psychiatrische voorzieningen door de jeugdrechter (Garland & Besinger, 1997; Gunter-Justice & Ott, 1997; Herz, 2001; Janku & Yan, 2009; Rawal, Romansky, Jenuwine, & Lyons, 2004; Rogers, Zima, Powell, & Pumariega, 2001; Yan & Dannerbeck, 2011). Bijkomend vond men terug dat minderjarigen uit een stedelijke omgeving sneller doorverwezen werden naar psychiatrische voorzieningen dan minderjarigen uit een landelijke omgeving (Herz, 2001; Pullmann & Heflinger, 2009). Ook de aanwezigheid van gedragsstoornissen en middelenmisbruik verhoogde de kans op het krijgen van een psychiatrische maatregel (Janku & Yan, 2009; Rogers et al., 2001; Yan & Dannerbeck, 2011). De gezinssamenstelling, tenslotte, leek geen invloed te hebben op de keuze van de jeugdrechter om een psychiatrische maatregel op te leggen (Breda, 2003).

In deze studie werd dan ook nagegaan of één van bovenstaande sociodemografische of klinische factoren al dan niet de keuze voor een psychiatrische maatregel bepalen bij deze specifieke subgroep van minderjarigen met een psychiatrische stoornis.

Tot slot werd ook aandacht besteed aan de redenen voor een doorverwijzing naar een psychiatrische dienst. Dit werd nog niet bestudeerd in voorgaand onderzoek, maar kan wel verder inzicht geven in de reden(en) waarom jeugdrechters psychiatrische maatregelen opleggen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een analyse van de beschikkingen<sup>3</sup> en vonnissen<sup>4</sup> van de opgelegde psychiatrische maatregelen. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan het vermelden van zogenaamde psychiatrische factoren, met name de psychiatrische stoornis van de minderjarige, de psychiatrische voorgeschiedenis van de minderjarige, de psychiatrische antecedenten bij de ouders en de

3 Een beschikking wordt genomen in het kabinet van de jeugdrechter wanneer er iets verandert, positief of negatief, in de situatie, tenzij het gaat om een eerste beschikking binnen de zes maanden na aanmelding op de jeugdrechtbank door het jeugdparquet.

4 Een vonnis wordt jaarlijks genomen op de zitting.

aanwezigheid van een psychiatrisch verslag (Cappon & Vander Laenen, 2013). Een analyse van alle beschikkingen en vonnissen bij minderjarigen met een psychiatrische stoornis toonde immers aan dat deze factoren niet of nauwelijks vermeld worden in de beschikkingen of vonnissen (Cappon, 2013). Bijkomend werd nagegaan in de interviews met de jeugdrechters waarom ze een jongere willen doorverwijzen naar een psychiatrische voorziening. Ook de visie van de jeugdpsychiaters op waarom jeugdrechters naar hen doorverwijzen werd toegevoegd. Door beide onderzoeksmethoden (interviews en beschikkingen/vonnissen) te combineren, wordt een genuanceerder beeld geschetst van de redenen voor het opleggen van een psychiatrische maatregel (Bijleveld, 2009).

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook vierledig: (1) Hoe vaak worden psychiatrische maatregelen opgelegd?, (2) Welke barrières worden ervaren bij het kiezen voor een psychiatrische maatregel?, (3) Wie krijgt psychiatrische maatregelen opgelegd? en (4) Waarom worden psychiatrische maatregelen opgelegd?

## 2. Methode

### 2.1. *Dossierstudie*

De data werden verzameld op twee jeugdrechtbanken (stedelijk en landelijk) in Vlaanderen. Gezien de focus van dit onderzoek op minderjarigen met een psychiatrische stoornis, werden alle dossiers met een expliciete vermelding van een psychiatrische stoornis<sup>5</sup> die voorkwamen op zitting gedurende de onderzoeksperiode (maart – november 2011), opgenomen in de studie. In 104 van de 327 onderzochte dossiers (31.8%) werd een psychiatrische diagnose teruggevonden.

Uit deze 104 dossiers werden alle genomen beslissingen geselecteerd van de start van het dossier tot aan de laatste jaarlijkse zitting tijdens de onderzoeksperiode. Dit resulteerde in 790 maatregelen ( $M = 6.38$ ;  $SD = 4.90$ ) met een variatie van 1 tot 29 maatregelen. Deze beslissingen werden onderverdeeld in vijf categorieën: ambulant (onder toezicht, gezinsbegeleiding, dagcentrum, OOC<sup>6</sup> ambulant), residentieel (plaatsing in een OOC, open inrichting, gemeenschapsinstelling, Federaal gesloten centrum), pleegzorg, 'andere' (berisping, gemeenschapsdienst, herstelgericht aanbod) en psychiatrische maatregelen (ambulant, residentieel)<sup>7</sup>. De proportie van de psychiatrische maatregelen werd hier berekend.

5 Deze psychiatrische stoornis moet vermeld worden in de Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders 4th Edition (DSM-IV-TR; American Psychiatric Association, 2002).

6 Onthaal-, Observatie- en Oriëntatiecentrum.

7 Ook drughulpverlening wordt hieronder geplaatst.



Naast de beslissingen werden de karakteristieken van de minderjarigen uit de dossiers gehaald om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden, met name wie psychiatrische maatregelen opgelegd krijgt. De volgende karakteristieken werden uit de dossiers gehaald: geslacht (jongen versus meisje), leeftijd op moment van de dossierstudie (0-12, 12-16, 16-18 en >18)<sup>8</sup>, etniciteit (Belgisch versus niet-Belgisch, wanneer minstens één ouder niet in België geboren is), gezinssamenstelling (één- versus tweeoudergezinnen), aard van de zaak (MOF en POS) en stedelijkheid (stedelijk versus landelijk)<sup>9</sup>. Ook het aantal psychiatrische stoornissen en de benoemde diagnoses werden uit de dossiers gehaald.

Om de invloed van deze karakteristieken op het opleggen van psychiatrische maatregelen door jeugdrechters te bestuderen, werden in eerste instantie *Chi Square testen* ( $p < .05$ ) uitgevoerd per karakteristiek. Bijkomend werd een *binaire logistische regressie* uitgevoerd om na te gaan welke factoren het opleggen van een psychiatrische maatregel beïnvloeden wanneer gecontroleerd wordt voor de andere karakteristieken.

Om de vierde en laatste onderzoeksvraag betreffende de redenen voor het opleggen van een psychiatrische maatregel te beantwoorden, werden de bijbehorende beschikkingen en vonnissen uit de dossiers gehaald. Deze beslissingen werden geanalyseerd met het softwareprogramma Nvivo 10. Er werd gezocht naar een typologie van redenen.

## 2.2. Interviews

In het kader van het doctoraatsonderzoek, waar deze studie onderdeel van uitmaakt, werden de verschillende actoren betrokken bij het beslissingsproces van de jeugdrechters (jeugdrechters, griffiers, consultants van de sociale dienst, jeugdparketmagistraten, jeugdadvocaten en jeugdpsychiaters)<sup>10</sup> bevroegd over hun visie op het beslissingsproces van de jeugdrechter alsook over hun visie op de geestelijke gezondheidszorg (GGZ).

De interviews werden op een inductieve manier verkend en geëxploreerd (Mortelmans, 2007). Ook hier werd gebruik gemaakt van Nvivo 10.

<sup>8</sup> In uitzonderlijke gevallen kunnen jongeren ouder dan 18 jaar nog onder de bevoegdheid van de jeugdrechter vallen (Put, 2010).

<sup>9</sup> Stedelijkheid werd bepaald op basis van bevolkingsdichtheid en de mate van verstedelijking (Franssens, Put, & Deklerck, 2010). Op deze manier werden de gerechtelijke arrondissementen een score van 0 (laag) tot 4 (hoog) toegekend. Het stedelijke gerechtelijk arrondissement in dit onderzoek scoorde 4 en het landelijke 1.

<sup>10</sup>  $n = 30$ .

Uit een eerste analyse van de interviews van de jeugdrechters (n= 5) en de jeugdpsychiaters<sup>11</sup> (n= 4) kwamen een aantal redenen voor het opleggen van een psychiatrische maatregel alsook enkele barrières bij het opleggen van deze maatregel aan bod. Deze ideeën werden dan ook verwerkt in deze bijdrage om de tweede en de laatste onderzoeksvraag te beantwoorden.

### 3. Resultaten

#### 3.1. *Het opleggen van psychiatrische maatregelen*

Tabel 1 geeft aan hoe vaak psychiatrische maatregelen opgelegd werden in vergelijking met de andere vier categorieën van maatregelen (ambulant, residentieel, pleegzorg en andere) bij minderjarigen met een psychiatrische stoornis. De meerderheid van de opgelegde maatregelen waren residentieel (62.0%). Binnen deze categorie waren 9.4% van de plaatsingen in het Federaal Gesloten Centrum “De Grubbe” (n= 6) of in een gemeenschapsinstelling (n= 40). Bij MOF alleen werden de minderjarigen die een residentiële maatregel opgelegd krijgen in meer dan tweederde van de gevallen (24 van de 35 residentiële maatregelen; 68.6%) geplaatst in de gemeenschapsinstelling (n= 18) of in het Federaal Gesloten Centrum (n= 6). Slechts 3% van het totaal aantal opgelegde maatregelen waren psychiatrische maatregelen (n= 24).

19 van de 24 opgelegde psychiatrische maatregelen, waren residentiële maatregelen (79.2%). Deze residentiële psychiatrische maatregelen waren opnames in de algemene kinder- en jeugdpsychiatrie (n= 8), in een intensieve behandel eenheid (n= 6) of in een drugsunit (n= 5). De vijf ambulante maatregelen (20.8%) waren begeleiding in de ambulante drughulpverlening (n= 2), begeleiding in een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG; n= 2) en het aanpassen van de voorgeschreven medicatie (Rilatine; n= 1).

---

11 Niet alle interviews konden binnen het tijdsbestek voor de publicatie van dit boek geanalyseerd worden.

Tabel 1. Opgelegde maatregelen

<i>Categorie maatregel</i>	<i>n (%)</i>
<i>Ambulant</i>	173 (21.9)
Ondertoezichtstelling	87 (11.0)
Ondertoezichtstelling met voorwaarden	24 (3.0)
Dagcentrum	22 (2.8)
Thuisbegeleiding	32 (4.1)
OOOC ambulant	8 (1.0)
<i>Residentieel</i>	490 (62.0)
Voorziening VAPH <sup>a</sup>	127 (16.1)
Voorziening BJZ <sup>b</sup>	210 (26.6)
OOOC	67 (8.5)
Gemeenschapsinstelling	40 (5.1)
Federaal Gesloten Centrum	6 (0.8)
CKG <sup>c</sup>	27 (3.4)
Internaat	13 (1.6)
<i>Pleegzorg</i>	81 (10.3)
<i>Andere</i>	12 (1.5)
Gemeenschapsdienst	6 (0.8)
Berisping	6 (0.8)
<i>Psychiatrisch</i>	24 (3.0)
<i>Geen maatregel</i>	10 (1.3)
<i>TOTAAL</i>	790

<sup>a</sup> Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, <sup>b</sup> Bijzondere JeugdZorg, <sup>c</sup> Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning

### 3.2. *Ervaren barrières bij het opleggen van psychiatrische maatregelen*

In de interviews gaven de jeugdrechters aan twee grote barrières te ervaren bij het opleggen van psychiatrische maatregelen: (1) de intakeprocedure en (2) het aanbodtekort.

#### 3.2.1. Intakeprocedure

Zoals aangegeven in de inleiding, kan een minderjarige slechts een psychiatrische maatregel opgelegd krijgen na een intakeprocedure (Van Audenaeye, 2006). Deze intakeprocedure vormde volgens de jeugdrechters een eerste barrière bij het opleggen

van een psychiatrische maatregel. Vier van de vijf jeugdrechters verwezen naar een *selectieproces* binnen GGZ waardoor niet iedereen die zij aanmeldde ook effectief toegelaten werd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat van een jeugdrechter: *“Het is nog altijd zo dat psychiatrie met intakes werkt hé. Als zij zeggen die komt er niet in dan komt die er niet in.”* (Jeugdrechter 2)

De jeugdrechters gaven hierbij aan dat de *vereisten* voor de minderjarigen en hun ouders bij deze intakeprocedure te hoog zijn waardoor jongeren die onder de jeugdbescherming vallen niet opgenomen kunnen worden. Hierbij werd specifiek verwezen naar de *motivatie* van de jongere alsook naar de aanwezigheid van een *context*. Deze idee komt aan bod in volgend citaat:

*Waarom ik het zeer moeilijk vind is dat de psychiaters of dat de psychiatrie er altijd vanuit gaat dat. Er moet op zijn minst motivatie zijn om mee te werken. En dat is nu eenmaal vind ik inherent aan een jongere die dik in de problemen zit dat hij eigenlijk dikwijls zelfs niet gemotiveerd is. [...] Als ze nergens in een gezin kunnen of in een “ditten” dan zegt de psychiatrie: “Oei, oei! Wat moeten we daarmee hele dagen aanvangen.”* (Jeugdrechter 4)

Eén jeugdrechter verwoordde deze barrière heel expliciet: *“Iemand die met een zware drugsproblematiek zit maar die niet gemotiveerd is. Eigenlijk zou ik die moeten aanmelden bij [residentiële drughulpverlening]. [...] Maar ik moet het al niet doen want ik weet van die geraakt daar toch niet binnen.”* (Jeugdrechter 3)

De jeugdrechters gaven zelfs aan dat het gebruik van de intakeprocedure ervoor zorgt dat zij beroep moeten doen op de gemeenschapsinstellingen voor deze jongeren. Dit komt aan bod in volgend citaat: *“Die vallen uit de boot en da zijn die gasten die dan [...] die dan in de gemeenschapsinstellingen terecht komen.”* (Jeugdrechter 2)

De vier geïnterviewde jeugdpsychiaters hadden begrip voor de reactie van de jeugdrechters op de intakeprocedure, maar gaven aan dat dit noodzakelijk is voor de werking van hun voorziening. Dit blijkt uit volgend citaat: *“Ik ben daar zo wat milder in maar ik heb nu ook wel gezien dat dit een grote impact heeft en weinig zin heeft voor de rest van de groep. Je moet ergens wel uw grenzen stellen.”* (Jeugdpsychiater 2)

### 3.2.2. Aanbodtekort

Naast de intakeprocedure werd ook het aanbodtekort benoemd door alle jeugdrechters als een barrière bij het nemen van een psychiatrische maatregel. Een jeugdrechter stelde: *“Dat [plaats in psychiatrie] is eigenlijk het grootste probleem. De vraag is zo groot. Het aanbod is zo klein, zo klein.”* (Jeugdrechter 1)

Een andere jeugdrechter voegde hieraan toe: *“Oef, eindelijk kan die binnen.”*  
(Jeugdrechter 2)

Dit werd ook bevestigd door de vier geïnterviewde jeugdpsychiaters. Meer bepaald ervoeren zij ook dat jongeren op de wachtlijst blijven staan en dat ondertussen geen andere oplossing gevonden wordt. Dit wordt benoemd in volgend citaat:

*Het is wachten geblazen. En dat wij een jaar later zeggen van: “Nu is er plaats voor deze jongere.” Is het nog nodig? En dan zou je denken van ofwel is het al beter gegaan ofwel is er al iets anders geweest. Maar dat het gewoon echt nog nodig blijkt. [...] Dan moet het volgens mij wel zijn dat er een te kleine capaciteit van hulpverleningsaanbod is.*  
(Jeugdpsychiater 3)

### 3.3. Wie krijgt een psychiatrische maatregel opgelegd?

In Tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de karakteristieken van de minderjarigen met een psychiatrische stoornis die al dan niet een psychiatrische maatregel opgelegd krijgen door de jeugdrechter.

Tabel 2. Karakteristieken minderjarigen bij (niet-)psychiatrische maatregelen

Karakteris- tie	Psychiatrische maatregel (n= 11)			Niet-psychiatrische maat- regel (n = 93)		
	M (SD)	n	%	M (SD)	n	%
Leeftijd <sup>a</sup>	15.09 (2.95)			13.00 (3.76)		
< 12		1	9.1		35	37.6
12-15		4	36.4		25	26.9
16-18		4	36.4		30	32.3
> 18		2	18.2		3	3.2
Jongen		10	90.9		65	69.9
Belgisch		9	81.8		76	81.7
Eenouder- gezin		9	81.8		58	62.4
Stedelijkheid		9	81.8		51	54.8
MOF*		5	45.5		11	11.8
Aantal psy- chiatrische stoornissen*	2.00 (.89)			1.62 (.86)		

<sup>a</sup> op het ogenblik van de dossierstudie, \*  $p < .05$

Van de minderjarigen die een psychiatrische maatregel opgelegd kregen, was 90.9% een jongen, 81.8% van Belgische origine en woonde 81.8% in een eenoudergezin. De gemiddelde leeftijd was 13.22 jaar (SD= 3.73). Het gemiddeld aantal psychiatrische stoornissen bij de minderjarigen die een psychiatrische maatregel opgelegd kregen, was 2 (SD= .89). De teruggevonden psychiatrische diagnoses voor beide groepen worden weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3. Psychiatrische stoornissen bij (niet-)psychiatrische maatregelen

Psychiatrische stoornis	Psychiatrische maatregel	Niet-psychiatrische maatregel
	n (%)	n (%)
<b>AS I</b>	<b>17 (81.0)</b>	<b>110 (70.5)</b>
Aandachtstekort- en gedragsstoornissen <sup>a</sup>	5 (23.8)	49 (31.4)
Autismespectrumstoornis	2 (9.5)	14 (12.7)
Leerstoornis	0	10 (6.4)
Stemmingsstoornis <sup>b</sup>	0	3 (1.9)
Angststoornis	2 (9.5)	4 (2.6)
Ticstoornis	0	4 (2.6)
Hechtingsstoornis	4 (19.0)	20 (12.8)
Middelenmisbruik*	4 (19.0)	3 (1.9)
Andere <sup>c</sup>	0	3 (1.9)
<b>AS II</b>	<b>4 (19.0)</b>	<b>46 (29.5)</b>
Verstandelijke beperking	3 (14.3)	43 (27.6)
Ontwikkeling Persoonlijkheidsstoornis	1 (4.8)	3 (1.9)
<b>TOTAAL</b>	<b>21</b>	<b>156</b>

<sup>a</sup> gedragsstoornis, oppositioneel opstandige gedragsstoornis, ADHD, <sup>b</sup> depressie en bipolaire stoornis, <sup>c</sup> eetstoornis, kleptomanie

\*  $p < .05$

De vergelijking van beide groepen per factor (Chi Square testen) toonde aan dat de aard van de zaak, het aantal psychiatrische stoornissen en de aanwezigheid van middelenmisbruik de keuze voor een psychiatrische maatregel beïnvloedden. Een psychiatrische maatregel werd vaker opgelegd bij MOF dan bij POS ( $\chi^2 (1) = 8.54$ ;  $p < .05$ ). De minderjarigen met meer psychiatrische diagnoses werden vaker doorverwezen naar een psychiatrische voorziening ( $\chi^2 (3) = 7.94$ ;  $p < .05$ ). De minderjarigen met een diagnose van middelenmisbruik kregen vaker een psychiatrische maatregel opgelegd ( $\chi^2 (1) = 17.21$ ;  $p < .05$ ). Het significant verband met middelenmisbruik viel weg wanneer de drughulpverlening uit de groep van psychiatrische maatregelen werd gelaten.

De binaire logistische regressie toonde echter aan dat geen enkele factor significant bleef wanneer gecontroleerd werd voor de andere karakteristieken.

### 3.4. Waarom wordt een psychiatrische maatregel opgelegd?

#### 3.4.1. Analyse van beschikkingen en vonnissen

24 beslissingen resulteerden in tot een psychiatrische maatregel. Deze 24 beschikkingen en vonnissen werden dan ook kwalitatief geanalyseerd.

Uit 7 van de 24 beslissingen kon geen duidelijke reden worden afgeleid door het gebruik van standaardformuleringen<sup>12</sup>. Bij deze formuleringen werd verwezen naar de verkregen informatie en naar de noodzaak voor een verdere interventie van de jeugdrechter. Een voorbeeld van een dergelijke standaardformulering is:

*Gelet op de bekomen inlichtingen zoals vervat in het hulpverleningsverslag van de consultant van de sociale dienst met het verzoek tot verlengen van de maatregel. Uit de voorhanden informatie staat het vast dat een verdere uithuisplaatsing van dit kind absoluut noodzakelijk is. Het actueel pedagogisch belang van dit kind vergt derhalve het opleggen van de hierna bepaalde voorlopige maatregel. Zegt dat de minderjarige vanaf heden voor een termijn van 3 maanden toevertrouwd blijft aan [dienst algemene kinder- en jeugdpsychiatrie].* (Beslissing 19)

Uit de analyse van de 17 overgebleven beslissingen konden drie redenen voor het opleggen van een psychiatrische maatregel afgeleid worden: (1) de psychiatrische stoornis van de minderjarige, (2) een volgende stap in het vooropgestelde traject en (3) een escalatie van de situatie.

De eerste en meest frequente reden teruggevonden in de beslissingen was *de psychiatrische stoornis van de minderjarige* (n= 9; 52.9%). Er werd op drie verschillende manieren naar deze psychiatrische stoornis verwezen.

In eerste instantie werd in vijf van de negen beslissingen verwezen naar de diagnose zelf. Het ging meer specifiek over ADHD (1) en middelengebruik (4), zoals blijkt uit het volgende stuk uit een beschikking: *"X [Naam van de minderjarige] kampt met ADHD problematiek in zoverre er behandeling nodig is met Rilatine."* (Beslissing 1)

In tweede instantie werd in drie van de negen beslissingen verwezen naar de kenmerken van de vastgestelde diagnose. Een voorbeeld hierbij is: *"De hulpverlening stelt zich ernstige vragen over de persoonlijkheidsontwikkeling van deze jongere."* (Beslissing 7)

In laatste instantie werd in één van de negen beslissingen op een algemene manier verwezen naar de psychiatrische stoornis: *"Het verslag van dokter X [naam van de psychiater] laat er geen twijfel over bestaan dat Y [naam van de minderjarige] een zeer specifieke vorm van kinderpsychiatrische hulpverlening nodig heeft gelet op de gestelde diagnose."* (Beslissing 20)

---

12 Standaardformulering werd geoperationaliseerd als de afwezigheid van een verwijzing naar de specifieke situatie van de minderjarige. Deze standaardformulering is een opeenvolging van standaardzinnen (Cappon, 2013).



In deze beslissingen werd bijkomend verwezen naar de andere psychiatrische factoren. Er werd in twee van deze negen beslissingen verwezen naar een *psychiatrisch verslag* en in vier van deze negen beslissingen naar de *psychiatrische voorgeschiedenis van de minderjarige*.

De tweede reden teruggevonden in de beslissingen was *een volgende stap in het vooropgestelde traject* (n= 8; 47.1%). In twee van de acht beslissingen werd er gewezen op een positieve evolutie bij de minderjarige, hoewel verdere opvolging noodzakelijk bleef volgens de jeugdrechter. Een voorbeeld hierbij is:

*X [Naam van de minderjarige] verblijft in Y [naam psychiatrische voorziening] en maakt daar een positieve evolutie door. Er is een zeer goede samenwerking met de ouders en ook X [naam van de minderjarige] doet inspanningen om mee te werken. Het is echter duidelijk dat er geleidelijk gewerkt moet worden en dat de huidige begeleiding dient verder gezet te worden. Alle betrokkenen zijn hier trouwens ook van overtuigd.* (Beslissing 17)

In de overige 6 van de 8 beslissingen was de volgende stap in het vooropgestelde traject afhankelijk van de beschikbaarheid van een plaats/begeleiding in de vooropgestelde psychiatrische dienst.

In 4 van deze 6 beslissingen was nog geen begeleiding mogelijk en werd in tussentijd een kortdurende opname in een psychiatrische crisisunit gerealiseerd. Dit blijkt ook uit volgende beslissing: *"Outreach zal eerstdaags daartoe contact opnemen met X [naam van de voorziening]. In afwachting is Y [naam psychiatrische dienst] bereid om Z [naam van de minderjarige] voorlopig voor een periode van 14 dagen op te nemen in hun crisisafdeling."* (Beslissing 10)

In 2 van deze 6 beslissingen kon de vooropgestelde opname gerealiseerd worden. Dit wordt als volgt verwoord in de beslissing: *"Dit vereist een langdurige behandeling die thans kan gerealiseerd worden in X [naam van psychiatrische dienst]."* (Beslissing 8)

De derde en laatste reden teruggevonden in de beslissingen was *de escalatie van de situatie van de minderjarige* (n= 7; 41.2%). In deze beslissingen werd een korte schets gegeven van de toenemende problemen van de minderjarige op verschillende levensdomeinen. Een voorbeeld hiervan is:

*Het is niet duidelijk waarom het nu al sedert enige tijd fout loopt met X [naam van de minderjarige]. Zij heeft haar hobby opgegeven, brak een periode met haar moeder, stelt bizar gedrag, was agressief en vernielzuchtig, enz. De problemen groeiden Y [naam van*

*de voorziening] boven het hoofd en er werd ondersteuning gezocht in een PAAZ-afdeling<sup>13</sup>. Haar driegende houding heeft ervoor gezorgd dat een voorgenomen heropname in Y [naam van de voorziening] toch niet kan doorgaan. (Beslissing 7)*

De jeugdrechter oordeelde dat de escalatie van de situatie van de minderjarige vroeg om een reactie waarbij duidelijk gemaakt werd dat dit negatieve gedrag niet getolereerd kon worden en dat een time-out noodzakelijk is. Dit wordt als volgt geformuleerd: *“Het spreekt vanzelf dat dergelijk negatief gedrag niet kan worden getolereerd.”* (Beslissing 4)

In 7 van de 17 beslissingen (41.2%) werden bovenstaande redenen gecombineerd.

### 3.4.2. Analyse van de interviews

Uit de interviews met de jeugdrechters en de jeugdpsychiaters konden twee redenen afgeleid worden voor het overwegen van psychiatrische maatregelen: (1) complexe moeilijkheden en (2) ‘het laatste redmiddel’.

De vijf jeugdrechters alsook de vier jeugdpsychiaters gaven aan dat de GGZ in beeld komt als de problematiek van de jongere als bijzonder complex werd ervaren, als er *‘iets meer aan de hand is’*. Een jeugdrechter formuleerde dit als volgt: *“Je voelt dat is hier, er broeit hier toch heel wat.”* (Jeugdrechter 1)

Een jeugdpsychiater formuleerde dit nog sterker: *“Mijn indruk is wel dat de jeugdrechtbank vooral gaat denken van naar psychiatrie als er dingen zijn die men moeilijk te verklaren vindt, niet te begrijpen vindt, die vreemd zijn of die men niet direct kan plaatsen.”* (Jeugdpsychiater 3)

De jeugdrechters en jeugdpsychiaters gaven aan dat de problemen van de minderjarigen zich op verschillende vlakken bevinden. Een jeugdrechter zei: *“Dikwijls ook zeer diffuus, ‘multiproblem’, die op alle vlakken slecht functioneren.”* (Jeugdrechter 1)

Daarnaast wezen drie jeugdrechters en de vier jeugdpsychiaters in de interviews erop dat psychiatrie vaak als *‘laatste redmiddel’* fungeert. Een psychiatrische maatregel werd gezien als een *eindstation* in het traject dat de minderjarige aflegt op de jeugdrechtbank omdat voordien heel wat voorzieningen onsuccesvol doorlopen zijn binnen de bijzondere jeugdzorg. Dit komt aan bod in volgend citaat: *“We zijn het eindstation hé. In behandeling is dat het laatste, het meest intensieve en zij hebben meestal allé bon twintig instellingen gedaan.”* (Jeugdpsychiater 1)

---

<sup>13</sup> Psychiatrische Afdeling van een Algemeen Ziekenhuis

Daarom ‘probeert’ men een oplossing te vinden via een psychiatrische maatregel. Een jeugdrechter stelde dat een soort “*trial and error*” wordt toegepast bij de keuze voor een psychiatrische maatregel:

*Als zij [psychiatrie] zeggen van dit werkt niet meer of dit werkt contraproductief of we zitten aan het einde van onze mogelijkheden. Oké, dan komt die gast terug hier en dan zit je er weer mee hé. Maar dan weet je al da je niet meer in de richting van de psychiatrie moet kijken want dat is geprobeerd. (Jeugdrechter 2)*

## 4. Discussie

De doelstelling van deze bijdrage was om inzicht te verwerven in het gebruik van psychiatrische maatregelen door jeugdrechters voor minderjarigen met een psychiatrische problematiek. Er werden vier onderzoeksvragen gesteld: (1) Hoe vaak worden psychiatrische maatregelen opgelegd?, (2) Welke barrières worden ervaren bij het kiezen voor een psychiatrische maatregel?, (3) Wie krijgt psychiatrische maatregelen opgelegd? en (4) Waarom worden psychiatrische maatregelen opgelegd? Daarvoor werden 790 beslissingen over de 104 dossiers met vermelding van een psychiatrische stoornis, de 24 beschikkingen en vonnissen waarin een psychiatrische maatregel werd opgelegd en de interviews met de jeugdrechters (n= 5) en de jeugdpsychiaters (n= 4) geanalyseerd.

In deze discussie worden eerst de vier onderzoeksvragen bediscussieerd. Vervolgens is er ook aandacht voor implicaties van dit onderzoek voor de praktijk.

### 4.1. *Het opleggen van psychiatrische maatregelen*

Dit onderzoek toont aan dat psychiatrische maatregelen zelden (3.0%) opgelegd worden bij minderjarigen met een psychiatrische stoornis in vergelijking met andere maatregelen. In tegenstelling tot de hypothese geformuleerd in de inleiding, werden psychiatrische maatregelen niet vaker opgelegd door de jeugdrechters bij minderjarigen met psychiatrische stoornissen. Het gevonden percentage is immers vergelijkbaar met voorgaand onderzoek in de volledige jeugdrechtbankpopulatie (Breda, 2001, 2003; Farmer et al., 2003; Gilbert et al., 2012; Herz, 2001; Vanneste, 2001).

Er zijn verschillende verklaringen voor het beperkt gebruik van psychiatrische maatregelen, ook bij minderjarigen met een psychiatrische stoornis.

Ten eerste heeft waarschijnlijk niet elke van de bestudeerde minderjarigen nood aan een psychiatrische behandeling ondanks de vastgestelde psychiatrische diagnose (Cappon, 2013; Garland, et al., 1996; Grisso, 2007). Er is immers een verschil tussen

een gekregen diagnose en de nood aan een gespecialiseerde behandeling (Grisso, 2007). Dit idee kon echter niet volledig onderzocht worden in deze studie, aangezien er geen meting van de beperkingen in het functioneren als gevolg van de psychiatrische stoornis was opgenomen. Toekomstig onderzoek zou dan ook aandacht moeten hebben voor de gevolgen van de psychiatrische stoornis op het functioneren van de minderjarige door een dergelijke meting toe te voegen. Pas dan kan er op een genuanceerde manier bepaald worden of de jeugdrechter met het opleggen van een bepaalde al dan niet psychiatrische maatregel tegemoetkomt aan de (actuele) psychische noden en behoeften van minderjarigen met psychiatrische stoornissen.

Een tweede verklaring is dat het opleggen van psychiatrische maatregelen 'te licht' bevonden worden voor minderjarigen in contact met de jeugdrechtbank (Breda, 2001, 2003; Otto, et al., 1992). De jeugdrechters kunnen verschillende doelen, zoals rehabilitatie, sanctionering of herstel, beogen bij het nemen van hun beslissing (Breda, 2001; Put, Vanfraechem, & Walgrave, 2012; Van Dijk, Dumortier & Eliaerts, 2008). De focus op rehabilitatie, zoals bij het opleggen van een psychiatrische maatregel, kan verlaten worden wanneer de jeugdrechter geconfronteerd wordt met tegenstrijdige verwachtingen. Van jeugdrechters wordt vaak verwacht dat ze sanctionerend optreden en psychiatrische maatregelen lijken niet in dit verwachtingspatroon te passen (Breda, 2001).

Een derde mogelijke verklaring is dat de jeugdrechters terughoudend zijn om een minderjarige door te verwijzen naar een psychiatrische dienst omwille van het stigma gerelateerd aan GGZ (Cappon & Vander Laenen, 2010; Grijalva, Ford, Docherty, Fricker-Elhia & Elhia, 2008; Leichtman, 2006; Otto, et al., 1992).

De andere verklaringen voor het beperkt opleggen van psychiatrische maatregelen zijn gerelateerd aan de barrières ervaren door de jeugdrechters en jeugdpsychiaters bij het opleggen van psychiatrische maatregelen. Deze verklaringen worden dan ook besproken bij de tweede onderzoeksvraag.

#### 4.2. *Ervaren barrières bij het opleggen van psychiatrische maatregelen*

Uit de interviews met de jeugdrechters en de jeugdpsychiaters konden twee barrières afgeleid worden bij het opleggen van psychiatrische maatregelen: (1) de intakeprocedure die de toegang tot de GGZ beperkt en (2) het aanbodtekort.

De aanwezige motivatie als vereiste in de intakeprocedure werd door McSweeney, et al. (2007) benoemd als barrière bij het doorverwijzen naar de drughulpverlening. De

jeugdrechters anticipeerden op een weigering vanuit GGZ van jongeren met een beperkte motivatie (Cappon & Vander Laenen, 2010; Gilbert, et al., 2012).

Het aanbodtekort kan geplaatst worden onder de categorie gebrek aan middelen teruggevonden in voorgaand internationaal onderzoek (Darlington & Feeney, 2008; Darlington, et al., 2005; Sedlak, et al., 2006). Ook voorgaand onderzoek vond dat de gebrekkige beschikbaarheid kan verklaren waarom bepaalde (psychiatrische) maatregelen slechts zelden worden opgelegd (Cappon & Vander Laenen, 2010; Herz, 2001; Sanborn, 1996).

De overige barrières uit internationale onderzoek (het ontbreken van een samenwerkingsstructuur, een verschillend discours en/of conceptuele kaders, onrealistische verwachtingen en een verschillende praktijk in het omgaan met vertrouwelijke informatie; Darlington & Feeney, 2008; Darlington, et al., 2005; Sedlak, et al., 2006) werden niet uitdrukkelijk vermeld als barrières. Toch sluimerden deze wel doorheen het discours van de interviews van jeugdrechters en jeugdpsychiaters. Dit gold voor onrealistische verwachtingen van de jeugdrechters naar het vermogen van de GGZ om ‘alle problemen op te lossen’, een verschillende praktijk in het omgaan met vertrouwelijke informatie en voor het ontbreken van een samenwerkingsstructuur.

De jeugdrechters erkenden zelf dat ze bepaalde *verwachtingen* hebben ten aanzien van de GGZ die zij niet kunnen inlossen. Zo zei een jeugdrechter: *“We gaan de jongere bij jullie [psychiatrie] gaan plaatsen zes maanden een jaar maar als die daarna buiten komt, willen we dat ie goe is. En vaak is dat heel veel gevraagd.”* (Jeugdrechter 3)

Ook het verschil in visie op het omgaan met *vertrouwelijke informatie* kwam naar boven, waarbij de jeugdrechters meer informatie verwachten over de minderjarigen dan de jeugdpsychiaters bereid zijn te geven, en dit zorgt voor spanningen (Vander Laenen, in press). Een jeugdrechter stelde:

*Nooit schriftelijke rapportage. [...] Ik heb dat één of twee keer kunnen bekomen da ze een bladzijde schreven zeer summier. En dat is dan gestopt geweest. Ze hebben gezegd: “Nee, we doen dat niet.” [...] Dat vind ik een tekort, want wij moeten wel voort met die minderjarige.* (Jeugdrechter 5)

Aan de andere kant vermeldde een jeugdpsychiater: *“[...] hebben we heel expliciet die vraag ook gesteld aan de Orde [van Geneesheren] [...] alleen maar uit concluderen dat het beroepsgeheim een heilig goed is hé.”* (Jeugdpsychiater 4)

De jeugdpsychiaters gaven ook aan dat ze dit trachtten op te lossen door het verslag van GGZ via de ouders aan de jeugdrechter te laten bezorgen.

Deze praktijk leek niet te werken vanuit het oogpunt van de jeugdrechters aangezien zij meldden dat ze geen of heel summiere verslaggeving ontvangen. Deze terughoudendheid om informatie door te geven reflecteert eigenlijk een dieperliggend waardeconflict en leidt tot wantrouwen aan beide kanten (Vander Laenen, in press).

Dit wantrouwen kwam ook naar voor in de interviews. De jeugdrechters en de jeugdpsychiaters evalueerden de inter-professionele samenwerking verschillend. Bij jeugdrechters overheerst een *negatieve* ervaring. De eerste reacties van de jeugdrechters waren: “Help!”, “Onduidelijkheid!”, “Zeer moeilijk!”. Deze initiële negatieve reactie van de jeugdrechters bleef aanwezig doorheen de rest van het interview. De jeugdpsychiaters daarentegen reageerden algemeen eerder *positief* op de samenwerking met de jeugdrechtbank. Een jeugdpsychiater zei hierover: “*We zijn daar doorgaans eigenlijk echt wel tevreden over. Ge moogt het geheel niet weggooien voor ook een aantal minder prettige ervaringen.*” (Jeugdpsychiater 4)

Dit contrast in de perspectieven van jeugdrechters en jeugdpsychiaters op de inter-professionele samenwerking, heeft waarschijnlijk te maken met de expliciete taak van de jeugdrechter. De jeugdrechter blijft immers altijd verantwoordelijk voor de minderjarige. Als de psychiatrie er niet mee aan de slag wil dan moet hij/zij terug aan het werk en moet een andere oplossing gezocht worden.

Deze als negatief omschreven ervaringen van de jeugdrechters met psychiatrie kunnen misschien ook de beperkte keuze voor een psychiatrische maatregel verklaren. Deze potentiële verklaring dient nader bevraagd te worden bij jeugdrechters en jeugdpsychiaters in verder onderzoek.

#### 4.3. Wie krijgt psychiatrische maatregelen opgelegd?

De binaire logistische regressie toonde aan dat geen enkele sociodemografische of klinische factor de keuze voor een psychiatrische maatregel beïnvloedt binnen deze groep van minderjarigen met een psychiatrische stoornis. Dit is in strijd met voorgaand onderzoek in de algemene jeugdrechtbankpopulatie dat terugvond dat sociodemografische en klinische factoren wel de keuze voor een psychiatrische maatregel bepalen (Breda, 2003; Garland & Besinger, 1997; Gunter-Justice & Ott, 1997; Herz, 2001; Janku & Yan, 2009; Pullmann & Heflinger, 2009; Rawal, et al., 2004; Rogers, et al., 2001; Yan & Dannerbeck, 2011). Dit contrast bevestigt de idee dat beïnvloedende fac-

toren afhankelijk zijn van de onderzochte subgroep (Cauffman et al., 2007; Guevara, Spohn, & Herz, 2004; Leiber & Fox, 2005; MacDonald & Chesney-Lind, 2001).

Het is verrassend dat de klinische factoren die vaak een inclusie criterium zijn voor een opname in een psychiatrische voorziening (Van Audenaeye, 2006) geen invloed hebben op het opleggen van een psychiatrische maatregel bij controle voor de andere factoren. Dit contrasteert met de vaststelling dat de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis wel degelijk de keuze voor een niet-psychiatrische plaatsing in plaats van een ambulante maatregel verklaart (Cappon & Vander Laenen, 2013; Cauffman, et al., 2007; Gebo, 2007; Kempf-Leonard & Sontheimer, 1995; Wordes, Bynum & Corley, 1994).

Aangezien iedere minderjarige in dit onderzoek een psychiatrische stoornis heeft, kan deze vaststelling, dat geen van de klinische factoren de keuze voor een psychiatrische maatregel bepaalt, erop wijzen dat de jeugdrechters de *actuele noden en behoeften* van minderjarigen met een psychiatrische stoornis in rekening brengen bij de keuze van de maatregel. Op basis van dit onderzoek kan hier echter geen uitsluitel over gegeven worden, aangezien zoals reeds aangegeven de beperkingen in het functioneren van de minderjarige als gevolg van de psychiatrische stoornis niet vastgesteld kon worden op basis van de dossiergegevens. De noden en behoeften van de minderjarige worden immers niet alleen bepaald door de gestelde diagnose maar ook door de invloed van deze diagnose op het dagelijks functioneren van deze minderjarige (Colins et al., 2010; Vermeiren, 2003). Het is dus goed mogelijk dat het niet de psychiatrische stoornis an sich is die de keuze van de maatregel bepaalt maar wel de impact van de psychiatrische stoornis op het functioneren van de minderjarige (Shin, 2005). Deze idee werd bevestigd door de kwalitatieve analyse van de beslissingen en de interviews (zie infra; onderzoeksvraag 4).

Aan de andere kant kan het ontbreken van een invloed van klinische factoren op de keuze voor een psychiatrische maatregel er ook op wijzen dat psychiatrische maatregelen oneigenlijk gebruikt worden. Deze idee wordt verder uitgewerkt bij het beantwoorden van de vierde en laatste onderzoeksvraag.

#### 4.4. *Waarom wordt een psychiatrische maatregel opgelegd?*

De kwalitatieve analyse van de beschikkingen, de vonnissen en de interviews met de jeugdrechters en jeugdpsychiaters gaven vier redenen weer voor het opleggen van een psychiatrische maatregel bij minderjarigen met een psychiatrische problematiek: (1) de psychiatrische stoornis van de minderjarige, (2) de escalatie van de huidige situatie, (3) een volgende stap in een vooropgesteld traject en (4) het laatste redmiddel.

De verwijzing naar de *psychiatrische stoornis van de minderjarige* toonde aan dat de jeugdrechters de psychiatrische stoornis an sich wel in rekening lijken te brengen bij het opleggen van een psychiatrische maatregel (Cappon, 2013; Janku & Yan, 2009). Opvallend was echter dat de psychiatrische stoornis niet in elke beslissing aan bod komt, hoewel dit een inclusiecriteria is bij de intakeprocedure van psychiatrische diensten (Van Audenaeye, 2006).

Dit kan het gevolg zijn van de gehanteerde onderzoeksmethode. De analyse van de beslissingen geeft immers enkel de expliciet aangehaalde redenen voor een psychiatrische maatregel weer. Voorgaand onderzoek heeft ook aangetoond dat jeugdrechters weigerachtig staan tegenover het vermelden van de psychiatrische problematiek in hun beslissing door de negatieve connotatie verbonden aan GGZ (Cappon & Vander Laenen, 2010; Mukolo, Heflinger, & Wallston, 2010; Vander Laenen, 2009).

De beslissingen waarin een *combinatie van de psychiatrische stoornis met een verwijzing naar de escalatie van de situatie* werd teruggevonden, gaven aan dat de invloed van de psychiatrische stoornis op het dagelijkse leven in rekening wordt gebracht (Colins, et al., 2010; Vermeiren, 2003). Dit kwam ook aan bod in de interviews met de jeugdrechters, waar de vaststelling '*er is iets meer aan de hand*' zich situeert op verschillende levensdomeinen. Dit bevestigt het voorgaande idee dat de jeugdrechter de actuele noden en behoeften van de minderjarigen met psychiatrische stoornissen in rekening lijkt te brengen bij de keuze voor een psychiatrische maatregel.

Wanneer echter louter verwezen wordt naar een *escalatie van de situatie* in combinatie met nood aan een duidelijk signaal door de jeugdrechter kan de vraag gesteld worden of psychiatrische maatregelen in dat geval niet oneigenlijk gebruikt worden. De doelstelling die in de beschikking of het vonnis vermeld wordt, is de beoogde doelstelling van de jeugdrechter. Deze vraag over oneigenlijk gebruik van maatregelen kan beantwoord worden door te kijken naar de doelstellingen. De jeugdrechter wil in deze gevallen (7/24; 41.2%) een gedragsregulatie bekomen. Deze doelstelling verschilt van de therapeutische doelstelling beoogd door de psychiatrische diensten die de minderjarige opnemen en/of behandelen. Van Audenaeye (2006) formuleert de therapeutische doelstelling als: "*Verbetering van het welzijn van de jongere en daaruit voortvloeiend van zijn levensstandaard.*" (p. 253-254). Het hanteren van een intakeprocedure door de psychiatrische dienst zorgt er waarschijnlijk voor dat het oneigenlijk gebruik van psychiatrische diensten tot een minimum beperkt wordt. Dit blijkt ook uit volgend citaat van een jeugdpsychiater: "*Al wie aangemeld wordt, vind ik zeer begrijpelijk [...] maar daarvan zijn veel aanmeldingen niet terecht voor ons.*" (Jeugdpsychiater 4)



Deze verschillende finaliteit wordt in voorgaand onderzoek ook gezien als een barrière voor de samenwerking tussen justitie en hulpverlening (Williams, 2009).

De doelstelling van gedragsregulatie was vooral gelinkt aan het beogen van een time-out voor de betrokken minderjarige. Een time-out heeft als doelstelling om rust te brengen zowel voor de minderjarigen zelf als voor de context waarin zij verbleven (Van Audenaeye, 2006). De beoogde gedragsregulatie die de jeugdrechters willen zou ook bekomen kunnen worden met een time-out in bijvoorbeeld de gemeenschapsinstellingen of andere voorzieningen binnen de Bijzondere Jeugdbijstand. Het is mogelijk dat dit potentieel oneigenlijk gebruik van time-out in psychiatrische diensten gekoppeld is aan de beperkte beschikbaarheid van andere mogelijkheden voor gedragsregulatie zoals een time-out in de gemeenschapsinstelling. Zoals Roose (2006) aangeeft, is de keuze van de maatregel nog te veel het resultaat van toeval. De jeugdrechters kijken waarschijnlijk sneller naar GGZ voor een time-out wanneer er geen andere mogelijkheid is tot time-out. Deze idee moet echter verder uitgeklaard worden in toekomstig onderzoek.

Met de derde reden voor het opleggen van een psychiatrische maatregel, *de volgende stap in het vooropgestelde traject*, wil de jeugdrechter de continuïteit van de zorg verzekeren. Dit werd echter bemoeilijkt door het schaarse beschikbare hulpverleningsaanbod in psychiatrie, zoals ook blijkt uit de interviews met de jeugdrechters als uit het onderzoek van Janku & Yan (2009) en van Gilbert, et al. (2012). Dit bevestigt de algemeen gepercipieerde problematiek binnen de jeugdrechtbank dat de maatregel (te veel) afhankelijk is van de beschikbaarheid van de maatregelen op het moment dat de beslissing genomen moet worden (Franssens, et al., 2010; Gilbert, et al., 2012; Heylen, Ravier & Vanneste, 2010; Sanborn, 1996; Zandberg, 1999).

De laatste reden waarom gekozen wordt voor een psychiatrische maatregel, *het laatste redmiddel*, geeft aan dat jeugdrechters slechts kijken naar psychiatrie wanneer de andere mogelijkheden uitgeput zijn. Dit perspectief van jeugdrechters alsook van jeugdpsychiaters werkzaam in psychiatrische diensten kan ook het beperkt opleggen van psychiatrische maatregelen verklaren. Deze visie leidt er volgens de jeugdpsychiaters soms echter toe dat de stap naar psychiatrische ondersteuning te laat gezet wordt. Dit blijkt uit volgend citaat:

*Denk ook wel dat we een keer zien van dat de jongeren ja heel laat pas naar ons verwezen worden. Waarvan je dan zegt van goh ja hier had men toch misschien wel eerder een keer aan [psychiatrie] moeten denken. (Jeugdpsychiater 3)*

#### 4.5. *Implicaties voor de praktijk*

Tot slot kunnen op basis van bovenstaande bevindingen een aantal aanbevelingen voor de praktijk meegegeven worden.

Dit onderzoek heeft, ten eerste, vastgesteld dat psychiatrische maatregelen nog heel weinig opgelegd worden door jeugdrechters bij minderjarigen met psychiatrische stoornissen. Dit kan aantonen dat de jeugdrechters maatregelen opleggen die niet altijd tegemoetkomen aan de actuele noden en behoeften van minderjarigen met psychiatrische stoornissen (Breda, 2001; Glisson, 1996; Herz, 2001). Daarom lijkt het zinvol dat jeugdrechters alsook de consulenten getraind worden in het gebruik van screeningsinstrumenten om een adequate match te verkrijgen tussen de noden van de minderjarige en de opgelegde maatregelen (Yan & Dannerbeck, 2011). Dit heeft zeker en vast positieve gevolgen voor de recidivecijfers (Vieira, Skilling & Peterson-Badaï, 2009). Op deze manier wordt ook in rekening gebracht dat minderjarigen met een psychiatrische stoornis geen homogene groep zijn en dat de psychiatrische stoornis maar één deel is van hun identiteit (Vander Laenen, 2008) alsook van de problematiek (MOF en/of POS) waardoor ze in contact komen met de jeugdrechtbank.

Niettemin moeten jeugdrechters ook oog hebben voor de risico's van het krijgen van het label van een psychiatrische stoornis wanneer minderjarigen opgenomen worden in of begeleid worden door GGZ-voorzieningen. De voordelen van een psychiatrische behandeling moeten altijd afgewogen worden tegenover de nadelen verbonden met de stigmatisering en marginalisering gekoppeld aan GGZ en psychiatrische stoornissen (Leichtman, 2006). Ook onderzoek moet zich hiervoor hoeden. Het zichtbaar maken van een groep kan ertoe leiden dat die volop politieke, mediamieke en publieke aandacht krijgt (Tregaskis, 2002).

Bijkomend moet de jeugdrechtbank vermijden dat zij de enige toegangspoort wordt tot de geestelijke gezondheidszorg (Grisso, 2007). Grisso (2007) stelde vast dat in de Verenigde Staten jeugdgevangenen gebruikt werden in afwachting van psychiatrische maatregelen, zoals blijkt uit volgend citaat: *"Many communities were using their detention centres as places to park youths while they awaited psychiatric hospital beds, even if the youths had not engaged in any actions for which they could be arrested (p.164-165)."* Deze vaststelling van Grisso (2007) kwam in dit onderzoek naar voor, alsook in voorgaand Belgisch onderzoek van Gilbert, et al. (2012). Bij MOF werden in tweederde van de beslissingen de minderjarigen met een psychiatrische stoornis toevertrouwd aan een gemeenschapsinstelling of het Federaal gesloten centrum. Ook in de interviews met de jeugdrechters kwam dit naar voor, zoals blijkt uit volgend citaat: *"En wat*

*is het alternatief? [...] Als het te erg wordt dat we ze alleen maar kunnen opsluiten [...] gemeenschapsinstelling.” (Jeugdrechter 4)*

Deze oneigenlijke plaatsingen zouden zoveel mogelijk vermeden moeten worden door een goede indicatiestelling, op basis van screeningsinstrumenten, vooraf te laten gaan aan de keuze van de meest aangewezen maatregel door de jeugdrechter.

Daarnaast werden in dit onderzoek ook een aantal barrières bij het opleggen van psychiatrische maatregelen expliciet en impliciet benoemd. Deze barrières zouden meer in de diepte geïdentificeerd moeten worden. Bijkomend zou moeten nagegaan worden of het altijd even aangewezen is om deze tussenschotten weg te nemen.

In eerste instantie lijkt het immers weinig zinvol om de *intakeprocedure* te laten vallen. Een selectie op basis van de noden en behoeften van de minderjarige is immers noodzakelijk. Of motivatie een noodzakelijke voorwaarde is voor opname in of begeleiding door GGZ kan bediscussieerd worden. Motivatie is immers een dynamisch concept dat verandert doorheen het therapeutisch proces (Schroder, Sellman, Frampton, & Deering, 2009). Aan de andere kant is motivatie een belangrijke factor voor het bereiken van de positieve behandelingsresultaten (Harder, Knorth & Kalverboer, 2012). Het behoud van een intakeprocedure betekent echter niet dat geen inspanningen geleverd kunnen worden om deze intakeprocedure te verduidelijken en uit te leggen aan de jeugdrechters. Er kan bijvoorbeeld door de GGZ uitgelegd worden waarom en hoe belang gehecht wordt aan de motivatie van de minderjarige in hun sector.

Ten tweede werd het *aanbodtekort* binnen de GGZ door zowel jeugdrechters als jeugdpsychiaters benoemd. Dit lijkt erop te wijzen dat extra plaatsen gecreëerd zouden moeten worden binnen de GGZ. Hierbij moet men wel oog hebben voor het aanzuigende effect bij het creëren van extra plaatsen zoals ook vastgesteld werd bij de capaciteitsuitbreiding van de gevangenissen (Beyens & Janssens, 2009). Er is hoe dan ook nood aan een monitoring van de vraag, los van de discussie over capaciteitsuitbreiding. Zo kan het aanbod bijgestuurd worden in de richting van vraaggestuurd werken (Vander Laenen, Merlevede, Van Audenhove, & Cappon, 2011). Uit de interviews met de jeugdrechters en de jeugdpsychiaters kwam naar voor dat zowel op residentieel als ambulantly vlak bijsturing van het (psychiatrisch) aanbod noodzakelijk is. Bijkomend gaf het onderzoek van Gilbert, et al. (2012) het belang aan van samenwerking, overleg en het opnemen van verantwoordelijkheid om te komen tot een efficiënter gebruik van het beschikbare aanbod. Dit sluit ook onmiddellijk aan bij onze laatste aanbeveling.

Tot slot moeten ook de impliciete barrières die aan bod kwamen in het discours van de interviews explicieter uitgesproken worden en aangepakt worden. De toegang tot de

geestelijke gezondheidszorg kan verbeterd worden door een goede samenwerking tussen deze sector en de bijzondere jeugdzorg (Cottrell, Lucey, Porter & Walker, 2000). Er zouden bijvoorbeeld duidelijke afspraken op papier gezet kunnen worden over de uitwisseling van vertrouwelijke informatie, alsook over de intakeprocedure, de werkwijze van beide organisaties, ... (Vander Laenen, in press). Een duidelijk afgesproken kader zou de frustraties, vooral aanwezig aan de kant van de jeugdrechters, kunnen verminderen. Bijkomend zouden ook de verschillen in normen en waarden uitgesproken moeten worden om de samenwerking op langere termijn te versterken (Bottoms & Tankebe, 2012).

Een goede samenwerking tussen geestelijke gezondheidszorg en de jeugdrechtbank verhoogt de kans op een adequate maatregel als antwoord op de actuele noden en de behoeften van de minderjarige met een psychiatrische stoornis in contact met de jeugdrechtbank (Cottrell, et al., 2000). Een citaat van een jeugdpsychiater vat dit idee perfect samen:

*Dan kunnen wij met elkaar samen afspreken van oké wat gaan we hier een keer organiseren hé [...] Maar in de meerderheid van de dossiers zou dat ongelooflijk ten goede komen aan de kwaliteit van de hulpverlening. [...] Samen blijven werken vanuit onze identiteit. Zo zou ik dat organiseren.* (Jeugdpsychiater 1)

## 5. Bibliografie

Aarons, G.A., Brown, S.A., Hough, R.L., Garland, A.F., & Wood, P.A. (2001). "Prevalence of adolescent substance use disorders across five sectors of care.", *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, nr. 40, 419-426.

Ad-Hoccommissie Jeugdzorg, Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg, 16 juni 2011, nr. 1190, docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2010-2011/g1190-1.pdf

American Psychiatric Association (2002). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders (4th edition text revision)*, Washington, D.C., American Psychiatric Association, 980 p.

Beyens, K. & Janssens, F. (2009). "Gevangenissen voor de eenentwintigste eeuw. De missie helder: Méér capaciteit. Maar waar is de visie?", *Orde van de Dag*, nr. 48, 7-20.

Bijleveld, C.C.J.H. (2009). *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 360 p.

Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). "Beyond procedural justice: a dialogic approach to legitimacy in criminal justice.", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, nr. 102, 119-170.

Breda, C.S. (2001). "The mental health orientation of juvenile courts.", *Journal of Behavioral Health Services and Research*, nr. 28, 89-95.

Breda, C.S. (2003). "Offender ethnicity and mental health service referrals from juvenile courts.", *Journal of Behavioral Health Services and Research*, nr. 30, 644-667.

Cappon, L. (2013). "Standaardmotivering? Motiveringen van jeugdrechters betreffende maatregelen bij minderjarigen met een psychiatrische stoornis.", *Panopticon*, nr. 34, 368-393.

Cappon, L., & Vander laenen, F. (2010). "Minderjarigen met een psychiatrische problematiek op de jeugdrechtbank: Hoe beslissen jeugdrechters?", *Tijdschrift voor Jeugd- en Kinderrechten*, 218-226.

Cappon, L., & Vander Laenen, F. (2013). "Mental health in juvenile judges' decision making: Review of literature.", *International Journal of Law and Psychiatry*, nr.36, 65-72.

Cauffman, E., Piquero, A.R., Kimonis, E., Steinberg, L., Chassin, L., & Fagan, J. (2007). "Legal, individual and environmental predictors of court disposition in a sample of serious adolescent offenders.", *Law and Human Behaviour*, nr.31, 519-535.

Colins, O., Vermeiren, R., Schuyten, G., & Broekaert, E. (2009). "Psychiatric disorders in property, violent and versatile offending detained male adolescents.", *American Journal of Orthopsychiatry*, nr. 79, 31-38.

Colins, O., Vermeiren, R., Vreugdenhil, C., Van Den Brink, W., Doreleijers, T., & Broekaert, E. (2010). "Psychiatric disorders in detained male adolescents: A systematic literature review.", *Canadian Journal of Psychiatry*, nr. 55, 255-263.

Costello, E.J., Mustillo, S., Erkanli, A., Keeler, G., & Angold, A. (2003). "Prevalence and development of psychiatric disorders in childhood and adolescence.", *Archives General Psychiatry*, nr. 60, 837-844.

Cottrell, D., Lucey, D., Porter, I., & Walker, D. (2000). "Joint working between child and adolescent mental health services and the department of social services: The Leeds Model.", *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, nr. 5, 481.

Darlington, Y., & Feeney, J.A. (2008). "Collaboration between mental health and child protection services: Professionals' perceptions of best practice.", *Children and Youth Services Review*, nr. 30, 187-198.

Darlington, Y., Feeney, J.A., & Rixon, K. (2005). "Interagency collaboration between child protection and mental health services: Practices, attitudes and barriers.", *Child Abuse and Neglect*, nr. 29, 1085-1098.

De Fraene, D., & Delens-Ravier, I. (2000). "Des limites de l'aide et de la protection à l'émergence d'une nouvelle figure de dangerosité.", *Journal du Droit des Jeunes*, nr. 199, 4-13.

Farmer, E.M.Z., Burns, B.J., Philips, S.D., Angold, A., & Costello, E.J. (2003). "Pathways into mental health services for children and adolescents.", *Psychiatric Services*, nr. 54, 60-66.

Fazel, S., Doll, H., & Langstrom, N. (2008). "Mental disorders among adolescents in juvenile detention and correctional facilities: A systematic review and metaregression analysis of 25 surveys.", *Journal of American Academy of Child and Adolescence Psychiatry*, nr. 47, 1010-1019.

Franssens, M., Put, J., & Deklerck, J. (2010). *Het beleid van de jeugdmagistraat*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 352 p.

Garland, A.F., & Besinger, B.A. (1997). "Racial/ethnic differences in court referred pathways to mental health services for children in foster care.", *Children and Youth Services Review*, nr. 19, 651-666.

Garland, A.F., Hough, R.L., McCabe, K.M., Yeh, M., Wood, P.A., & Aarons, G.A. (2001). "Prevalence of psychiatric disorder in youth across five sectors of care.", *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, nr. 40, 409-418.

Garland, A.F., Landsverk, J., Hough, R.L., & Ellis-Macleod, E. (1996). "Type of maltreatment as a predictor of mental health service use for children in foster care.", *Child Abuse and Neglect*, nr. 20, 675-688.

Gebo, E. (2007). "A family affair: The juvenile court and family violence cases.", *Journal of Family Violence*, nr.22, 501-509.

Gilbert, E., Mahieu, V., Goedseels, E., & Ravier, I. (2012). *Onderzoek naar de beslissingen van jeugdrechters/jeugdrechtbanken in MOF-zaken*, Brussel, NICC, 189 p.

Glisson, C. (1996). "Judicial and service decision for children entering state custody: The limited role of mental health.", *Social Service Review*, nr. 70, 257-281.

Grijalva, F.E., Ford, J.D., Docherty, A.R., Fricker-Elhia, A.E., & Elhia, J.D. (2008). "Sociodemographic associations with mental health and residential care utilization among juvenile delinquents.", *Psychological Services*, nr. 5, 153-160.

Grisso, T. (2007). "Progress and perils in the juvenile justice and mental health movement.", *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, nr. 35, 158-167.

Guevara, I., Spohn, C., & Herz, D. (2004). "Race, legal presentation and juvenile justice: Issues and concerns.", *Crime and Delinquency*, nr. 50, 344-371.

Gunter-Justice, T.D., & Ott, D.A. (1997). "Who does the family court refer for psychiatric services?", *Journal of Forensic Sciences*, nr. 42, 1102-1104.

Harder, A.T., Knorth, E.J., & Kalverboer, M.E. (2012). "A secure base? The adolescent staff relationship in secure residential care.", *Child and Family Social Work*, nr. 18, 305-317.

Herz, D.C. (2001). "Understanding the use of mental health placements by the juvenile justice system.", *Journal of Emotional and Behavioural Disorders*, nr. 9, 172-181.

Heylen, B., Ravier, I., & Vanneste, C. (2010). "Een evaluatie van het gebruik van het gesloten centrum voor jongeren te Everberg door jeugdmagistraten.", *Fatik*, nr. 125, 5-12.

Howell, J., Kelly, M., Palmer, J., & Mangum, R. (2004). "Integrating child welfare, juvenile justice, and other agencies in a continuum of service.", *Child Welfare*, nr. 83, 143-156.

Janku, A.D., & Yan, J. (2009). "Exploring patterns of court-ordered mental health services for juvenile offenders: Is there evidence of systemic bias?", *Criminal Justice and Behaviour*, nr. 36, 402-419.

Kempf-Leonard, K., & Sontheimer, H. (1995). "The role of race in juvenile justice processing in Pennsylvania", In Kempf-Leonard, K., Pope, C. & Feyerherm, W.H. (Eds.), *Minorities in Juvenile Justice*, Thousand Oaks, Sage, 98-127.

Leiber, M.J., & Fox, K.C. (2005). "Race and the impact of detention on juvenile justice decision making", *Crime and Delinquency*, nr. 51, 470-497.

Leichtman, M. (2006). "Residential treatment of children and adolescents: Past, present, and future.", *American Journal of Orthopsychiatry*, nr. 76, 285-294.

Macdonald, J.M., & Chesney-Lind, M. (2001). "Gender bias and juvenile justice revisited: A multiyear analysis.", *Crime and Delinquency*, nr. 47, 173-195.

McMillen, J.C., Scott, L.D., Zima, B.T., Ollie, M.T., Munson, M.R., & Spitznagel, E. (2004). "Use of mental health services among older youths in foster care.", *Psychiatric Services*, nr. 55, 811-817.

McSweeney, T., Stevens, A., Hunt, N., & Turnbull, P. (2007). "Twisting arms or a helping hand? Assessing the impact of 'coerced' and comparable 'voluntary' drug treatment options.", *British Journal of Criminology*, nr. 47, 470-490.

Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 534 p.

Mukolo, A., Heflinger, C.A., & Wallston, K.A. (2010). "The stigma of childhood mental disorders: A conceptual framework.", *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, nr. 49, 92-103.

Nagels, C. (2007). "Justice des mineurs en Belgique: évolution ou rupture?", *Journal du Droit des Jeunes*, nr. 261, 20-23.

Otto, R.K., Greenstein, J.J., Johnson, M.K., & Friedman, R.M. (1992). "Prevalence of mental disorders among youth in the juvenile justice system.", In Cocozza, J.J. (Ed.), *Responding to the mental health needs of youth in the juvenile justice system*, Seattle, National Coalition for the Mentally Ill in the Criminal Justice System, 7-48.

Pullmann, M.D., & Heflinger, A.D. (2009). "Community determinants of substance abuse treatment referrals from juvenile courts: Do rural youth have equal access?", *Journal of Child and Adolescent Substance Abuse*, nr.18, 359-378.

Put, J. (2010). *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 592 p.

Put, J., Vanfraechem, I., & Walgrave, L. (2012). "Restorative dimensions in Belgian youth justice.", *Youth Justice*, nr. 12, 83-100.

Rawal, P., Romansky, J., Jenuwine, M., & Lyons, J.S. (2004). "Racial differences in the mental health needs and service utilization of youth in the juvenile justice system.", *The Journal of Behavioral Health Services & Research*, nr. 31, 242-254.

Rogers, K.M., Zima, B., Powell, E., & Pumariega, A.J. (2001). "Who is referred to mental health services in the juvenile justice system?", *Journal of Child and Family Studies*, nr. 10, 485-494.

Roose, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*, Gent, Academia Press, 347p.

Sanborn, J.B. (1996). "Factors perceived to affect delinquent dispositions in juvenile court: Putting the sentencing decision into context.", *Crime and Delinquency*, nr. 17, 142-151.

Schroder, R., Sellman, D., Frampton, C., & Deering, D. (2009). "Youth retention: Factors associated with treatment drop-out from youth alcohol and other drug treatment.", *Drug and Alcohol Review*, nr. 28, 663-668.

Sedlak, A., Schutlz, D., Wells, S., Lyons, P., Doueck, H., & Gragg, F. (2006). "Child protection and justice systems processing of serious child abuse and neglect cases.", *Child Abuse and Neglect*, nr. 30, 657-677.

Sheppard, V.B., & Benjamin-Coleman, R. (2001). "Determinants of service placements for youth with serious emotional and behavioral disturbances.", *Community Mental Health Journal*, nr. 37, 53-65.

Shin, S.H. (2005). "Need for and actual use of mental health service by adolescents in the child welfare system.", *Children and Youth Services Review*, nr. 27, 1071-1083.



Teplin, L.A., Abram, K.M., McClelland, G.M., Dulcan, M.K., & Mericle, A.A. (2002). "Psychiatric disorders in youth in juvenile detention.", *Archive General Psychiatry*, nr. 59, 1133-1143.

Tregaskis, C. (2002). "Social Model Theory: the story so far ...", *Disability and Society*, nr. 17, 457-470.

Van Audenaeye, J. (2006). "De opname van jeugddelinquenten met psychiatrische problemen in afdeling Karibu.", In Eliaerts, C. (Ed.), *Ernstige jeugddelinquentie: mythe of realiteit? Prevalentie, risicofactoren, justitiële afhandelingen en interventies*, Brussel, VUB Press, 251-258.

Van Dijk, C., Dumortier, E., & Eliaerts, C. (2008). "Survival of the protection model? Competing goals in Belgian juvenile justice.", In Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (Eds.), *International handbook of juvenile justice*, New York, Springer, 187-223.

Vander Laenen, F. (2008). *Drugpreventie bij kwetsbare groepen? Jongeren met een gedrags- en emotionele stoornis aan het woord*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 366 p.

Vander Laenen, F. (2009). "'I don't trust you, you are going to tell', Adolescents with emotional and behavioural disorders participating in qualitative research.", *Child: Care, Health & Development*, nr. 35, 323-329.

Vander Laenen, F. (in press). "Whose claim is legitimate anyway? Negotiating power in inter-agency collaboration.", In Peršak, N. (ed.), *Legitimacy and trust in criminal law, policy and justice: Norms, procedures, outcomes*, London, Ashgate.

Vander Laenen, F., Merlevede, S., Van Audenhove, S., & Cappon, L. (2011). "Instroom van kinderen en jongeren in de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg. Meer problemen of meer antwoorden?", In Crombez, J. & De Wachter, E. (Eds.), *Kansen voor kinderen: Een weg voor het jongerenwelzijn in Vlaanderen*, Antwerpen, Garant, 19-35.

Vanneste, C. (2001). *De beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeugdrechters ten aanzien van delinquent minderjarigen*, Brussel, NICC, 206 p.

Vermeiren, R. (2003). "Psychopathology and delinquency in adolescents: A descriptive and developmental perspective.", *Clinical Psychology Review*, nr. 23, 277-318.

Vermeiren, R., De Clippele, T., & Deboutte, D. (2000). "A descriptive survey of Flemish delinquent adolescents.", *Journal of Adolescence*, nr. 23, 277-285.

Vieira, T., Skilling, T., & Peterson-Badai, M. (2009). "Matching court-ordered services with treatment needs.", *Criminal Justice and Behaviour*, nr. 36, 385-401.

Williams, I. (2009). "Offender health and social care: a review of evidence on inter-agency collaboration.", *Health and Social Care in the Community*, nr. 17, 573-580.

Wordes, M., Bynum, T.S., & Corley, C.J. (1994). "Locking up Youth: The Impact of Race on Detention Decisions.", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, nr. 31, 149-65.

Yan, J., & Dannerbeck, A. (2011). "Exploring the relationship between gender, mental health needs, and treatment orders in a metropolitan juvenile court.", *Journal of Child and Family Studies*, nr. 20, 9-22.

Zandberg, T.J. (1999). "Residentiële jeugdzorg: kritische kanttekeningen.", In De Groot, R., & Van Der Ploeg, J.D. (Eds), *Het kind van de eeuw: Het kind van de rekening?*, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 89-98.

# Hulpverleningstrajecten van minderjarigen in een jeugdrechtbankcontext

SOFIE MERLEVEDE & FREYA VANDER LAENEN

## 1. Inleiding

De stijging van het aantal minderjarigen in de jeugdhulpverlening is welbekend (Vander Laenen, Merlevede, Van Audenhove, & Cappon, 2011; Vlaams parlement, 2011). Het aantal minderjarigen in de bijzondere jeugdzorg steeg met 15,5% tussen 2008 en 2012 (Jongerenwelzijn, 2012). Ook binnen het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) is een stijging merkbaar. In het bijzonder binnen twee categorieën van het buitengewoon onderwijs nam het aantal leerlingen toe namelijk in het type 3 (gedrags- en emotionele stoornissen) en in het type 7 (minderjarigen met auditieve handicap gezien meer hulp gezocht werd voor autismespectrumstoornissen (Vlaams parlement, 2011)). Ook binnen de medisch-pedagogische instituten van het VAPH is een stijging van de plaatsingen merkbaar (Vlaams parlement, 2011). Tenslotte neemt ook binnen de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) het aantal cliënten toe (minderjarigen en volwassenen) (Vander Laenen et al., 2011).

De *vraag* naar jeugdhulpverlening stijgt zonder twijfel waardoor de invulling van de bestaande hulpverlening in vraag gesteld wordt (Peeters, Jacobs, & Driessens, 2009). Het is al langer duidelijk dat een kloof bestaat tussen vraag en aanbod in Vlaanderen waarbij het aanbod de hulpvragen niet kan volgen. De minderjarigen hebben nochtans recht op hulpverlening en zorg op maat (De Mey, 2013; Kinderrechtencommissariaat, 2012-2013). De organisatie van de zorg dient zich met name zo te organiseren dat minderjarigen hulpverlening krijgen die 'vraaggestuurd' is waarbij vragen, wensen, behoeften en noden het vertrekpunt dienen te zijn van elke hulpverlening (Derluyn & Van Hove, 2008). Het aanbod dient aan te sluiten bij de vraag en niet andersom (de Blok, Mejboom, Luijkx, & Schols, 2009; Dike van de Mheen, 2003; Rijckmans, Garretsen, van de Goor, & Bongers, 2007; Schroot, Proot, & ter Meulen, 2005).

De laatste jaren was het zoeken naar oplossingen om de hulpverlening beter af te stemmen op de vraag van de minderjarige een steeds terugkerend thema in Vlaanderen. Er zijn dan ook initiatieven te vinden om de afstemming te verbeteren op zowel het microniveau (de concrete interactie tussen de cliënt en de hulpverlener), het mesoniveau (het organisatieniveau) als het macroniveau (het beleid en de wetgeving) (Derluyn & Van Hove, 2008; Vlaeminck, 2009). Op microniveau wordt naar vraaggestuurd werken gewerkt door meer mogelijkheden te creëren om te vertrekken vanuit de vraag van de cliënt via onder meer vraagverduidelijking en trajectbegeleiding

(Derluyn & Van Hove, 2008). Op het mesoniveau zien we een aantal initiatieven zoals de uitbouw van de zorgcircuits, de netwerken crisisjeugdhulp en de modulering binnen de integrale jeugdhulp. Op het macroniveau kan in het bijzonder het decreet integrale jeugdhulp worden aangestipt. De integrale jeugdhulp, die in het leven werd geroepen in 2004 en hervormd werd in 2013, streeft naar zorg op maat door sectoroverschrijdende samenwerking tussen de hulpverleningssectoren en door intersectorale afstemming van het jeugdhulpaanbod. Het decreet van 2013 treedt op 1 maart 2014 in werking in Vlaanderen met een voorstart in Oost-Vlaanderen (decreet integrale jeugdhulp (2004) en decreet integrale jeugdhulp (2013)). Tenslotte dient het decreet op de rechtspositie van de minderjarige vermeld te worden waarbij de inspraak en participatie van de minderjarigen gegarandeerd wordt.

Ondanks de inspanningen om de hulpverlening aan de noden van de minderjarige afstemmen, wordt men in de praktijk nog steeds geconfronteerd met wachtlijsten, regels voor maximumcapaciteiten, exclusiecriteria,... (De Vos, 2011; Kinderrechtencommissariaat, 2012-2013; Vlaams parlement, 2011).

Mede als gevolg van de hierboven beschreven problematiek kunnen de hulpverleningstrajecten van minderjarigen een grillig verloop hebben. We zien trajecten waarbij minderjarigen van de ene voorziening naar de andere verhuizen (Stegen, 2009). Voets & Nijs (2009) omschrijven dit als 'slingerende trajecten' waarbij minderjarigen veranderen van voorzieningen binnen dezelfde sector, maar ook veranderen van voorzieningen doorheen sectoren. Ook De Vos (2010) beschrijft dit type trajecten uitvoerig. Een voorbeeld hiervan is het verwijzingscircuit waarbij minderjarigen via een dienst Kinder- en Jeugdpsychiatrie, over een voorziening in de bijzondere jeugdzorg, naar een voorziening in het VAPH doorverwezen worden (Voets & Nijs, 2009). En ander beschreven voorbeeld is de slingerbeweging die zichtbaar is tussen de GGZ en de gemeenschapsinstellingen (Seynaeve, 1999).

Deze slingerende hulpverleningstrajecten zijn vooral merkbaar bij minderjarigen die met complexe problematieken kampen. Voorbeelden hiervan zijn minderjarigen met zowel een mentale beperking als met (een) psychisch(e) proble(m)en (Vanderplasschen, Vandevelde, Claes, Broekaert, & Van Hove, 2006), (rand)psychiatrische minderjarigen (Stegen, 2009) of minderjarigen met een psychiatrische stoornis die een MOF (= als misdrijf omschreven feit) plegen (Grisso, 2008). Deze complexe hulpvragen tonen de grenzen van het hulpverleningsaanbod aan.

Hulpverleningssectoren hebben immers bepaalde uitgangspunten die van elkaar kunnen verschillen. Zo gaat het VAPH uit van 'een beperking', terwijl de bijzondere jeugdzorg zich concentreert op POS (= problematische opvoedingssituatie) en MOF

situaties (Voets & Nijs, 2009). De GGZ focust zich dan weer op psychiatrische stoornissen. Problemen zijn echter vaak samenhangend en hulpverlening kan nodig zijn vanuit allerlei sectoren (Voets & Nijs, 2009). Dit heeft tot gevolg dat minderjarigen tussen de mazen van het net vallen en onder geen enkele hulpverleningssector passen en terecht kunnen (Stegen, 2009). Zo kunnen minderjarigen die zowel een mentale beperking als (een) psychische proble(m)en hebben, moeilijk terecht binnen het VAPH omdat deze sector ervan uitgaat dat psychische problemen een taak zijn van de GGZ. De GGZ heeft dan weer geen traditie en expertise rond het werken met personen met een handicap en gaan ervan uit dat dit een doelgroep is voor het VAPH (Vanderplasschen et al., 2006). MOF'ers met een psychiatrische problematiek zijn vaak te 'gevaarlijk' voor de psychiatrie, en te 'psychiatrisch' voor de jeugdinstituten (Nuytiens, Christiaens, & Eliaerts, 2005).

Dit alles heeft tot gevolg dat net de minderjarigen met een complexe problematiek uit de boot (dreigen te) vallen (Vander Laenen et al., 2011; Voets & Nijs, 2009). De principes van 'recht op hulpverlening' en 'zorg op maat' kunnen hierdoor in het gedrang komen.

Met dit onderzoek zal specifiek gefocust worden op de het verloop van de trajecten van minderjarigen met een complexe problematiek, namelijk minderjarigen met zowel een psychiatrische stoornis als minderjarigen die een MOF pleegden. Er zal worden nagegaan waar deze minderjarigen terecht komen en daarnaast zal nagegaan worden hoe de trajecten van deze minderjarigen precies verlopen.

## 2. Probleemstelling

Deze studie heeft als doelstelling na te gaan welke trajecten minderjarigen doorlopen die gevolgd worden door de jeugdrechtsbank. Specifieke aandacht gaat hierbij naar minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen)<sup>1</sup>.

Hiertoe worden drie subdoelen beantwoord.

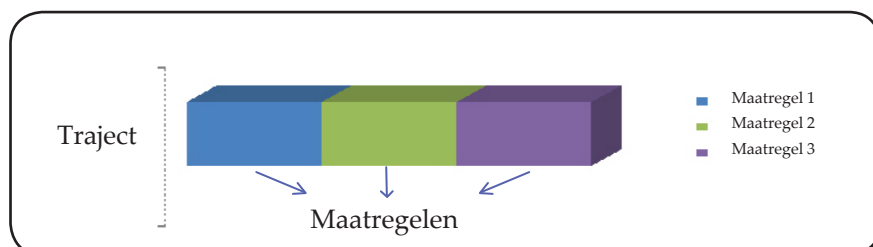
### 2.1. Trajecten

Het eerste subdoel van dit onderzoek was de trajecten nagaan van minderjarigen in een jeugdrechtsbankcontext. Er wordt nagegaan hoe de trajecten verlopen van minderjarigen in een jeugdrechtsbankcontext en er wordt bestudeerd waar de minderjarigen geplaatst worden. Trajecten worden in dit onderzoek opgesteld op basis van de maatregelen, genoteerd op de beschikkingen en vonnissen, die opgelegd worden door de

---

1 Deze probleemstelling wordt behandeld binnen een doctoraal proefschrift.

jeugdrechter. Zoals in figuur 1 weergegeven, worden de trajecten in dit onderzoek gezien als de opeenvolging van maatregelen opgelegd door de jeugdrechter.



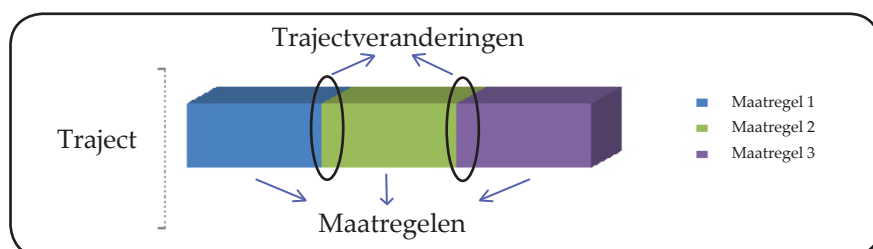
Figuur 1: Traject binnen de jeugdrechtbankcontext: maatregelen

## 2.2. Psychiatrische stoornissen

Met het tweede subdoel wordt specifiek gefocust op de trajecten van minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen). Er wordt meer bepaald nagegaan in hoeverre trajecten verschillen indien er al dan niet (een) psychiatrische stoornis(sen) aanwezig is.

## 2.3. Trajectveranderingen

Trajecten worden samengesteld uit maatregelen. Maatregelen kunnen aflopen en veranderen, waardoor trajectveranderingen ontstaan (Figuur 2). Er wordt nagegaan hoe trajectveranderingen ontstaan en hoe de jeugdrechter hieraan tegemoetkomt. Onderbrekingen van en discontinuïteit in trajecten kunnen negatieve gevolgen hebben voor de minderjarige (Unrau, Seita, & Putney, 2008; Ward, 2009). Een trajectverandering noodzaakt immers vaak een aanpassing aan een nieuwe omgeving zoals het aanpassen aan nieuwe regels of een nieuwe school (Proch & Taber, 1985). In dit onderzoek worden de trajectveranderingen binnen de meest onstabiele trajecten bestudeerd.



Figuur 2: Traject binnen de jeugdrechtbankcontext: Trajectveranderingen

### 3. Methodologie

#### 3.1. *Dossierstudie op de jeugdrechtbank in Gent*

Dit onderzoek is gebaseerd op een dossierstudie op de jeugdrechtbank van Gent. De dossierstudie startte in september 2011 en eindigde in januari 2013. Door het gebruik van een dossierstudie was het mogelijk om de trajecten, die bestaan uit maatregelen opgelegd door de jeugdrechter, zo accuraat mogelijk na te gaan, aangezien van elke maatregel die de jeugdrechter oplegt, beschikkingen en vonnissen terug te vinden zijn in de jeugdrechtbankdossiers.

Om trajecten van minderjarigen gevolgd door de jeugdrechtbank te kunnen bestuderen, dient de jeugdrechter gedurende een periode van twee jaar onafgebroken maatregelen op te leggen vooraleer effectief van een traject sprake kan zijn. Uit de literatuur blijkt dat trajecten dezelfde lengte dienen te hebben om de vergelijking tussen deze trajecten mogelijk te maken (James, Landsverk, & Slymen, 2004). In deze studie is gekozen voor een afgebakende periode van twee jaar (vanaf de eerste maatregel) in elk dossier. Een periode van twee jaar is ten eerste gekozen omdat de Vlaamse en Belgische wetgeving vermeldt dat de jeugdrechter rekening moet houden met de maximumtermijnen bij het opleggen van maatregelen. Deze maximumtermijnen kunnen verschillen naargelang de maatregel die opgelegd wordt, maar de maximumtermijnen kunnen nooit langer dan 1 jaar zijn (art. 38 Decreet Bijzondere Jeugdbijstand, 2008; art. 37, §2 Jeugdwet, 2006 & Omz. Jeugdwet, 1/2006). Dit heeft als gevolg dat de jeugdrechter minimum eenmaal per jaar de opgelegde maatregel moet herzien (Put, 2010b)<sup>2</sup>. Door een periode van twee jaar te bestuderen, bevat elk dossier minimum twee maatregelen, wat zoals hierboven aangegeven het noodzakelijke minimum is om een traject te kunnen onderscheiden. Daarnaast geeft het bestuderen van een periode van twee jaar een vollediger beeld dan het bestuderen van trajecten van slechts zes maand of een jaar (Grijalva, Ford, Docherty, & Fricker-Elhai, 2008).

Gezien de dossierstudie plaatsvond vanaf 2011, dienen dossiers geselecteerd te worden die gestart zijn tussen 1/1/2008 en 31/12/2008, zodat van elk dossier, ook diegene die gestart zijn op het einde van 2008, een zicht gekregen wordt op het verloop van het dossier over een periode van twee jaar.

---

2 Uitzonderlijk kan de jeugdrechter een kind jonger dan 12 jaar plaatsen voor meer dan een jaar (tot de leeftijd van 13 jaar) in pleegzorg. Gezien de jeugdrechter dit niet als eerste maatregel kan opleggen, en in dit onderzoek de eerste twee jaar onder de jeugdrechtbank afgebakend worden per dossier, heeft dit geen gevolgen voor dit onderzoek (er zijn minimum twee maatregelen).

In totaal werden 261 dossiers voor een eerste analyse geselecteerd. Uit deze dossiers werden enkel dossiers waarvan de jeugdrechter gedurende minimum 2 jaar onafgebroken maatregelen (beslissingen/vonnissen) oplegde, behouden. Uiteindelijk worden 101 dossiers opgenomen in het onderzoek van de trajecten.

## 3.2. *Data-analyse*

### 3.2.1. Codeboek

De dossiers werden geanalyseerd op basis van het codeboek van Franssens et al. (2010). Zij gebruikten dit codeboek om op basis van een dossierstudie inzicht te krijgen in de beslissingsprocessen van de jeugdrechters in de jeugdrechtbanken in Vlaanderen (Franssens, Put, & Deklerck, 2010). Het codeboek werd aangepast voor dit onderzoek.

Het codeboek bevat vijf categorieën om de inhoud van de dossiers te bestuderen namelijk algemene dossiergegevens, persoonlijke gegevens van de minderjarige, schoolfactoren, relationele – en sociale aspecten en gezinskenmerken. Het codeboek werd aangepast aan de focus van dit onderzoek zodat bijkomende informatie betreffende de psychiatrische stoornissen van de minderjarige en van de ouders opgenomen kon worden. Daarnaast werd het codeboek aangevuld om informatie betreffende de trajecten te verzamelen.

#### *Medisch-psychologische toestand van de minderjarigen en de ouders*

De categorie ‘medisch psychiatrische toestand’ werd toegevoegd. In deze categorie werd informatie verzameld betreffende de medisch-psychologische toestand van de minderjarige. De informatie inzake de medisch-psychologische toestand houden volgende codes in: zelfbeschadigend gedrag en gedachten (zelfmoordpoging, automutilatie en zelfmoordgedachten), mentale beperkingen (IQ-scores) en (een) psychiatrische stoornis(sen) (het type van de psychiatrische stoornis, het aantal psychiatrische stoornissen en wie de diagnose stelde). Daarnaast werd informatie verzameld betreffende de psychiatrische stoornissen van de ouders (type, aantal psychiatrische problemen en de GGZ die ouders hiervoor ontvingen) en zelfbeschadigend gedrag en gedachten van de ouders (zelfmoordpogingen, automutilatie en zelfmoordgedachten).

#### *Informatie betreffende de trajecten*

Het codeboek wordt aangevuld met een categorie waarin informatie met betrekking tot de opgelegde maatregelen verzameld wordt. Er worden codes aangevuld over de



maatregelen die opgelegd werden: de datum van oplegging van de maatregel, het type maatregel en de duur van de maatregel.

Het codeboek bevat in totaal zes categorieën: (1) dossierkenmerken, (2) persoonlijke gegevens van de minderjarige, (3) schoolfactoren – relationele en sociale situatie van de minderjarige, (4) medisch-psychiatrisch functioneren, (5) gezinskenmerken en (6) informatie rond de opgelegde maatregelen. De dossiers worden manueel bestudeerd aan de hand van dit codeboek en de gegevens worden bijgehouden in Excelbestanden. Gezien via de dossierstudie toegang verkregen wordt tot persoonlijke gegevens en gegevens betreffende leefsituaties van de minderjarigen en zijn context, worden stappen genomen om de privacy zoveel mogelijk te beschermen. Zo werd niets gekopieerd uit de dossiers. Daarenboven werden enkel initialen en dossiernummers opgenomen van de minderjarige in het Excelbestand<sup>3</sup>.

### 3.2.2. Mixed method design

De trajecten werden zowel op een kwalitatieve als kwantitatieve manier geanalyseerd via een mixed method design (Teddle & Tashakkori, 2009).

#### 3.2.2.1. Kwalitatieve analyse

- Trajecten

De trajecten worden geanalyseerd op een kwalitatieve wijze. Dit gebeurt op drie manieren.

Ten eerste wordt bestudeerd uit *welke maatregelen* de trajecten bestaan.

Ten tweede wordt specifiek gefocust op de *maatregelen die hulpverlening impliceren*.

Ten slotte worden de *bewegingspatronen* nagegaan doorheen de trajecten. De inductieve methodologie van James et al. (2004) werd gerepliceerd om de bewegingspatronen binnen de trajecten te bestuderen.

James et al. (2004) passen deze inductieve methode toe om categorieën (bewegingspatronen) in gegevens te ontdekken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een ‘constant vergelijkende analysemethode’. Dit houdt in dat elk traject bekeken en vergeleken wordt met de andere trajecten om zo te komen tot categorieën waarin elk traject kan

<sup>3</sup> Dit onderzoek werd goedgekeurd door de Facultaire Ethische Commissie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent (23/05/2011). Daarnaast werd de goedkeuring verkregen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (19/05/2011). Voor de dossierstudie, die plaats vond in de jeugdrechtbank van Gent, werd het akkoord gegeven door het parket van de procureur des Konings Gent en van de leidend jeugdrechter van de Jeugdrechtbank in Gent (27/05/2011).

onderverdeeld worden. De categorieën onderling dienen zoveel mogelijk van elkaar te verschillen en de trajecten in een bepaalde categorie dienen zoveel mogelijk gelijk te zijn (James et al., 2004).

In dit onderzoek wordt van elk dossier het traject opgesteld, op basis van de maatregelen beschreven in de beschikkingen en vonnissen van de jeugdrechter. De tijdlijnen geven informatie over de maatregel die eerst opgelegd werd, het aantal opgelegde maatregelen, de volgorde van de maatregelen en welke maatregelen opgelegd werden. Nadat voor elk van de dossiers deze tijdlijnen opgesteld werden, worden deze tijdlijnen elk afzonderlijk bekeken en met elkaar vergeleken om deze te categoriseren in bewegingspatronen (cf. 'constant vergelijkende analysemethode'). Dit proces eindigt als het punt bereikt wordt waarbij de analyse van bijkomende trajecten geen afbreuk doet aan de gevonden bewegingspatronen (James et al., 2004).

Ter bevordering van de kwaliteit van dit onderzoek bestudeerde een tweede onderzoeker eveneens 12 van de 101 dossiers (11,9%) met dezelfde methode. De onderzoeker vond dezelfde bewegingspatronen terug namelijk een stabiele groep, een onstabiele groep en een tussencategorie (de 'variabel stabiele trajecten').

- Trajectveranderingen

De trajectveranderingen van de onstabiele trajecten worden eveneens op een kwalitatieve wijze bestudeerd.

Trajectveranderingen kunnen gelinkt worden aan een aantal factoren. Deze studie gaat na welke *factoren* vermeld worden in de beschikkingen en vonnissen van de jeugdrechter om de trajectveranderingen in een jeugdrechtbankcontext te motiveren. Als een maatregel beëindigd wordt, dient de jeugdrechter een nieuwe maatregel op te leggen. De jeugdrechter legt maatregelen op met als doel de minderjarigen hulp en bijstand te bieden, te beschermen, te responsabiliseren en herstel te realiseren (Omz. Jeugdwet 1/2006, Jeugdwet, 2006, Decreet Bijzondere Jeugdbijstand, 2008). Op een kwalitatieve wijze wordt bestudeerd welke *doelstellingen* de jeugdrechter nastreeft bij het opleggen van een nieuwe maatregel nadat een trajectverandering plaatsvond. De jeugdrechter kan echter bij het opleggen van een maatregel geconfronteerd worden met een aantal moeilijkheden zoals wachtlijsten of plaatsgebrek in de hulpverlening (Vanderplasschen et al., 2006). Deze onbeschikbaarheid kan de doelstellingen die de jeugdrechter wenst na te streven doorkruisen. Dit kan tot gevolg hebben dat de jeugdrechter in plaats van de meest geschikte maatregel, een beschikbare maatregel dient op te leggen (Put, 2010a). Daarom gaat in dit deel van het onderzoek specifiek aandacht uit naar de mate waarin de '*beschikbaarheidsfactor*' opgenomen werd in de beschikkingen en vonnissen van trajectveranderingen in een jeugdrechtbankcontext en in hoeverre dit de doelstellingen van de jeugdrechter doorkruist.

### 3.2.2.2. *Kwantitatieve analyse*

- Bewegingspatronen

Op een kwantitatieve wijze (via Chi-kwadraat testen en Fisher's exact testen en SPSS versie 21) wordt het verband nagegaan tussen de bewegingspatronen enerzijds en anderzijds de demografische gegevens van de minderjarige, de reden voor verwijzing naar de jeugdrechtbank en de informatie opgenomen in de dossiers (schoolfactoren, functioneren van de minderjarige en gezinsfactoren). Eveneens wordt het verband nagegaan tussen de bewegingspatronen en de hulpverlening.

- Psychiatrische stoornissen

Om tegemoet te komen aan het tweede subdoel, namelijk het bestuderen van de impact van (een) psychiatrische stoornis(sen) op de trajecten, wordt een kwantitatieve analyse toegepast (via Chi kwadraat testen en Fisher's exact testen, SPSS versie 21). Er wordt nagegaan of een verband gevonden kon worden tussen de dossiers met een aanwezigheid van (een) psychiatrische stoornis(sen) en de bewegingspatronen. Eveneens wordt nagegaan of een verband gevonden kon worden tussen de aanwezigheid van een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) in de dossiers en de hulpverlening in de trajecten.

In dit onderzoek is sprake van een psychiatrische stoornis wanneer een diagnose valend onder de DSM-IV-TR<sup>4</sup> (as I en II) (American Psychiatric Association, 2002) in de dossiers teruggevonden wordt. Het dient te gaan om een expliciete vermelding in het dossier van de diagnose. De diagnose kan op verschillende manieren en via verschillende instrumenten vastgesteld zijn. Alle mogelijke manieren van diagnosestelling worden opgenomen. Zowel dossiers waarvan bij de aanvang een gediagnosticeerde psychiatrische stoornis aanwezig is, als dossiers waarin de diagnose gesteld werd terwijl het dossier reeds gevolgd werd door de jeugdrechtbank, worden opgenomen.

Indien een hulpverleningsvorm wijst op een psychiatrische stoornis, zonder dat er een expliciete vermelding is van een diagnose in het dossier, wordt dit eveneens gezien als een psychiatrische stoornis. Dit was het geval wanneer er in het dossier vermelding was dat de minderjarige 'type 3' van het buitengewoon volgt voor minderjarigen met (een) gedrags- en/of emotionele stoornis(sen) en indien de minderjarige verwezen werd naar de gespecialiseerde drughulpverlening binnen het RKJ (Residentieel Kortdurend Jongerenprogramma De Sleutel).

4 In 2013 is de DSM-V-TR van start gegaan (Frances & Widiger, 2012). Gezien de gegevensanalyse plaatsvond in 2012, werd de DSM-IV-TR gebruikt in dit onderzoek.

### 3.2.3. Profiel van de minderjarigen

De trajecten van 88 minderjarigen verwezen naar de jeugdrechtbank omwille van een problematische opvoedingssituatie en de trajecten van 13 minderjarigen verwezen naar de jeugdrechtbank omwille van een als misdrijf omschreven feit werden in kaart gebracht. Iets meer dan de helft (54,5%) van deze minderjarigen was jonger dan 12 jaar op het moment dat hun dossier geopend werd op de jeugdrechtbank. De meerderheid van de minderjarigen was een jongen (n=64). De meerderheid van de minderjarigen is van Belgische afkomst (n=79). Deze verhoudingen zijn gelijkaardig aan de verhoudingen in de algemene populatie binnen de bijzondere jeugdzorg (Jongerenwelzijn, 2012; Vlaams parlement, 2011). 32,7% van de minderjarigen had, op basis van de informatie in het dossier, een diagnose van een psychiatrische stoornis.

## 4. Resultaten en reflecties

### 4.1. *Maatregelen binnen de trajecten*

De tweejarige trajecten bestaan uit een arsenaal aan maatregelen opgelegd door de jeugdrechter. Meer specifiek werden de 101 trajecten opgebouwd uit 301 maatregelen.

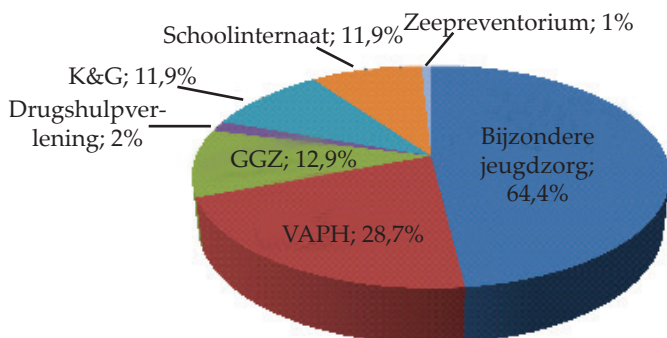
De jeugdrechter legde in het merendeel van de maatregelen een vorm van hulpverlening op (81,1%; n=244). De jeugdrechter plaatste de minderjarigen in een minderheid van de maatregelen onder toezicht van de jeugdrechtbank zonder bijkomende hulpverlening (14,6%; n=44). De jeugdrechter legde slechts sporadisch maatregelen op waardoor de minderjarige bij familie of vrienden verbleef (2%; n=6). Eveneens sporadisch werden maatregelen met een herstelgerichte en constructieve afhandeling (1,3%; n=4) opgelegd. Ook een plaatsing in het gesloten federaal centrum De Grubbe vond zelden plaats (1%; n=3).

### 4.2. *Maatregelen die hulpverlening inhouden binnen de trajecten*

Het grootste deel van de opgelegde maatregelen blijkt zoals gezegd te bestaan uit hulpverlening. Deze hulpverlening werd in een verscheidenheid aan sectoren opgelegd in de trajecten binnen een jeugdrechtbankcontext. De jeugdrechter verwees minderjarigen naar 1) de bijzondere jeugdzorg, 2) het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, 3) de drugshulpverleningssector, 4) de geestelijke gezondheidszorg, 5) Kind en Gezin, 6) schoolinternaten en 7) het zeepreventorium. Als bestudeerd werd hoe vaak de jeugdrechter bepaalde hulpverleningssectoren oplegde binnen trajecten, bleek dat de jeugdrechter in 65 van de 101 trajecten (64,4%) de minderjarige naar de bijzondere jeugdzorg verwees. Daarnaast verwees de jeugdrechter de minderjarigen

naar het VAPH in 29 van de 101 trajecten (28,7%). Een vorm van GGZ was terug te vinden in 13 van de 101 trajecten (12,9%). Een plaatsing daarentegen in de drugshulpverlening vond slechts plaats in 2 van de 101 trajecten (2%). De jeugdrechter plaatste de minderjarige in een schoolinternaat in 12 van de 101 trajecten (11,9%). In 12 van de 101 trajecten werd de minderjarige geplaatst in een CKG (K&G) (11,9%). In één traject werd verwees de jeugdrechter de minderjarige naar het zeepreventorium (1%).

Uit Figuur 3 blijkt dat de jeugdrechter bij een maatregel waarbij hulpverlening werd opgelegd twee keer op drie verwijst naar voorzieningen binnen de bijzondere jeugdzorg. Dit kan verwacht worden gezien deze sector zich specifiek focust op minderjarigen verwezen omwille van een POS of een MOF (Voets & Nijs, 2009). Naast de bijzondere jeugdzorg verwees de jeugdrechter minderjarigen frequent door naar het VAPH. Ook legde de jeugdrechter vaak hulpverlening op voorzien door Kind en Gezin (CKG's), de schoolinternaten en de GGZ. Plaatsingen daarentegen in de drugshulpverlening en het zeepreventorium vonden zelden plaats.



*Figuur 3: Verdeling hulpverleningssectoren binnen de trajecten*

De integrale jeugdhulp die in 2004 tot stand kwam en hervormd werd in 2013 heeft als doel de samenwerking en de integratie tussen alle sectoren die zich concentreren op jeugdhulpverlening te stimuleren en te structureren (Voets & Nijs, 2009). De betrokken sectoren zijn de bijzondere jeugdzorg de geestelijke gezondheidszorg, het VAPH, het algemeen welzijnswerk, de centra voor integrale gezinszorg, Kind en Gezin en de centra voor leerlingenbegeleiding (zie art. 4§1 Decreet Integrale Jeugdhulp (2004) en zie art. 3 Decreet Integrale Jeugdhulp (2013)). Op basis van dit hoofdstuk bleek dat binnen de trajecten in een jeugdrechtbankcontext andere en meer hulpverleningssectoren voorkomen.

De jeugdrechtbank staat in voor meer ingrijpende hulpverlening zoals het VAPH en de GGZ en is niet rechtstreeks toegankelijk. Als gevolg hiervan werden in beperkte mate of

zelfs geen hulpverlening opgelegd uit eerstelijnsdiensten en rechtstreeks toegankelijke hulp zoals het CLB, het algemeen welzijnswerk en de centra voor integrale gezinszorg (zie afdeling 2; Decreet Integrale jeugdhulp, 2013). Daarnaast bleek dat de jeugdrechter ook hulpverlening oplegde vanuit de residentiële GGZ of een plaatsing in (school)internaten oplegde. Om tot samenwerking en integratie te komen van de verschillende hulpverleningssectoren binnen een jeugdrechtbankcontext, dienen dan ook meerdere en andere hulpverleningssectoren betrokken worden dan degenen binnen de integrale jeugdhulp.

### 4.3. *Discontinuïteit in de trajecten*

Om een gedetailleerd zicht te krijgen op hoe de trajecten verlopen, werden de opgelegde maatregelen niet als losstaande feiten bestudeerd maar werden de bewegingspatronen bestudeerd (Havlicek, 2010). De trajecten werden gecategoriseerd in bewegingspatronen op basis van de inductieve methodologie van James et al. (2004). Drie bewegingspatronen werden onderscheiden namelijk een stabiel<sup>5</sup> (61,4%; n=62), variabel stabiel<sup>6</sup> (19,8%; n=20) en onstabiel<sup>7</sup> verloop (18,8%; n=19).

Het grootste deel van de minderjarigen heeft een stabiel of variabel stabiel traject. Slechts een klein deel van de minderjarigen gevolgd door de jeugdrechtbank doorliep de meest onstabiele trajecten (Aarons et al., 2010; Staff & Fein, 1995; Voets & Nijs, 2009; Wulczyn, Kogan, & Harden, 2003). Deze onstabiele bewegingspatronen kenmerken zich door een hoog aantal trajectveranderingen én bovendien door het ontbreken van stabiele perioden. Stabiele trajecten blijken kortom de regel en niet de uitzondering.

#### 4.3.1. Bewegingspatronen en verband met de informatie in de dossiers

Er werd een significant verband gevonden tussen de stabiliteit van bewegingspatronen en de leeftijd van de minderjarige (jonger en ouder dan 12 jaar) op het moment dat het dossier geopend werd op de jeugdrechtbank. Eveneens werd een significant verband gevonden tussen de stabiliteit van bewegingspatronen en de reden voor een

5 De 'stabiele trajecten' kenmerken zich door ten eerste weinig veranderingen in de trajecten en ten tweede door stabiele perioden. Meer concreet bleven de trajecten van deze minderjarigen minimum één jaar op het einde van het traject stabiel en vonden geen trajectveranderingen plaats in het laatste jaar van het traject.

6 'Variabel stabiele trajecten' kenmerken zich door 1) in de eerste 100 dagen zijn er geen trajectveranderingen; 2) er is een trajectverandering in het laatste jaar van het traject; en 3) er zijn maximum drie trajectveranderingen in het gehele traject. Aan alle voorwaarden dient voldaan te worden om een traject in deze categorie te plaatsen.

7 'Onstabiele trajecten' kenmerken zich door 1) meerdere trajectveranderingen van minder of meer dan 100 dagen, zonder enige consistentie, 2) minimum drie trajectveranderingen in het traject. Aan alle voorwaarden dient voldaan te worden.

verwijzing naar de jeugdrechtbank (MOF/POS). In de onstabiele trajecten (89,5%; n=17) zijn minderjarigen significant vaker 12 jaar of ouder in vergelijking met de dossiers met een stabiel (33,9%; n=21) of variabel stabiel traject (40%; n=8). In de dossiers met een onstabiel trajectverloop (42,1%; n=8) werd significant vaker minderjarigen verwezen van een MOF teruggevonden dan in de dossiers met een stabiel (4,8%; n=3) en variabel stabiel verloop (10%; n=2).

Dit laatste is op zich niet verwonderlijk gezien minderjarigen slechts vanaf de leeftijd van 12 jaar verwezen kunnen worden naar de jeugdrechtbank omwille van een MOF. Voor andere variabelen, zoals afkomst en gezinsfactoren kon geen significant verband gevonden worden met de bewegingspatronen.

Naar de opgenomen informatie in de dossiers, werd vastgesteld dat bij onstabiele trajecten significant vaker informatie opgenomen werd inzake schoolproblemen (spijbelen, overzitten, problemen met discipline en schorsingen) en inzake het functioneren van de minderjarige (agressie, wegloupgedrag, negatieve invloed van vrienden, psychiatrische stoornissen en zelfbeschadigend gedrag/gedachten) dan in de stabiele en variabel stabiele trajecten.

#### 4.3.2. Bewegingspatronen en de hulpverleningssectoren

Er werd eveneens een significant verband gevonden tussen de bewegingspatronen enerzijds en anderzijds de hulpverleningssectoren waar de jeugdrechter de minderjarigen naar verwijst. In de onstabiele trajecten werd significant vaker verwezen naar een gemeenschapsinstelling of De Grubbe (57,9%; n=11) dan in de variabel stabiele (15%; n=3) en de stabiele (1%; n=1) trajecten. In de onstabiele trajecten werd significant vaker verwezen de GGZ (26,3%; n=5) tegenover de stabiele trajecten (6,5%; n=4) en de variabel stabiele trajecten (20%; n=4). Moeilijk geacht gedrag of de aanwezigheid van psychiatrische stoornissen wordt in de literatuur in verband gebracht met onstabiele trajecten (James et al., 2004; Newton, Litrownik, & Landsverk, 2000). Op basis van de analyse van de motiveringen op de beschikkingen en vonnissen van de jeugdrechters blijken ook in dit onderzoek minderjarigen met deze kenmerken vaker doorverwezen te worden naar gemeenschapsinstellingen of De Grubbe en naar de GGZ.

#### 4.4. *Discontinuïteit in de trajecten sterker bij psychiatrische stoornissen*

##### 4.4.1. Psychiatrische stoornissen en bewegingspatronen

Zoals reeds vermeld, werd in 33 van de 101 dossiers een vermelding gemaakt van (een) psychiatrische stoornis(sen). In de andere 68 dossiers werd geen informatie teruggevonden inzake (een) psychiatrische stoornis(sen) (n=68). Bij de vergelijking van de dossiers waarin al dan niet een vermelding was opgenomen van (een) psychiatrische stoornis(sen), werd een significant verband gevonden tussen de aanwezigheid van (een) psychiatrische stoornis(sen) in de dossiers en de bewegingspatronen binnen de trajecten. In de dossiers met een onstabiel traject werd significant vaker melding gemaakt van (een) psychiatrische stoornis(sen) dan in de dossiers die een stabiel traject vertoonden (onstabiele trajecten: 57,9% (n=11); stabiele trajecten: 22,6% (n=14) en variabel stabiele trajecten: 40% (n=8)). Dit bevestigt bestaand onderzoek dat minderjarigen met psychiatrische stoornissen eerder onstabiele trajecten doorlopen (Barth et al., 2007; James et al., 2004; Kinderrechtencommissariaat, 2012-2013).

##### 4.4.2. Psychiatrische stoornissen en hulpverleningssectoren

Er werd niet alleen een significant verband gevonden tussen de aanwezigheid van psychiatrische stoornissen en een onstabiel trajectverloop; er werd ook een significant verband vastgesteld tussen de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis en de verwijzing naar specifieke *hulpverleningssectoren*. De dossiers met een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) werden significant vaker doorverwezen naar de geestelijke gezondheidszorg (24,2%; n=8) dan dossiers zonder een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) (7,4%; n=5). Internationaal onderzoek inzake jeugdrechtsbankdossiers stelt reeds dat de aanwezigheid van psychiatrische stoornissen de kans verhoogt op het krijgen van een psychiatrische maatregel (Janku & Jiahui, 2009; Rogers, Zima, Powell, & Pumariega, 2002; Yan & Dannerbeck Janku, 2011). Hoewel de aanwezigheid van een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) verband houdt met de mate waarin behandeling in de GGZ opgelegd wordt, werd in deze studie echter in 75,8% van de dossiers met een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) (25 van de 33) *geen* maatregel opgelegd die geestelijke gezondheidszorg inhoudt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) niet noodzakelijk inhoudt dat de minderjarigen ook nood hebben aan gespecialiseerde GGZ-behandeling (Grisso, 2008). Sommige minderjarigen voldoen slechts tijdelijk aan de criteria voor psychiatrische stoornissen of ze hebben alleen dringende hulp nodig. Grisso (2008) stelt dat slechts één op tien minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen) een chronische psychiatrische pro-



blematiek hebben waarbij er een nood is aan GGZ, ook in de volwassenheid. Een andere verklaring kan zijn dat jeugdrechters terughoudend zijn om GGZ op te leggen omwille van het stigma dat gepaard gaat met het label '(een) psychiatrische stoornis(sen)' (Cappon & Vander Laenen, 2010; Grijalva et al., 2008; Leichtman, 2006).

De vraag rijst dan ook waar de minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen) zich bevinden, als ze niet in de GGZ geholpen worden. De minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen) werden teruggevonden in een verscheidenheid aan voorzieningen naast de geestelijke gezondheidszorg namelijk de bijzondere jeugdzorg (eveneens in gemeenschapsinstellingen), het VAPH, de drugshulpverlening maar ook in het K&G (Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning) en schoolinternaten. Het VAPH bleek een belangrijke sector voor minderjarigen met een psychiatrische stoornis; de dossiers met een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) werden significant meer doorverwezen naar het VAPH (51,5%; n=17) dan dossiers zonder een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) (17,6%; n=12). Meer specifiek bleek uit dit onderzoek dat een groot aantal van de psychiatrische stoornissen gedrags- en emotionele stoornissen waren. Deze minderjarigen zijn de doelgroep die vaak geplaatst worden in het type 3 van het buitengewoon onderwijs (gespecialiseerd in minderjarigen met (een) gedrags- en/of emotionele stoornis(sen)) (VAPH) (D'Oosterlinck, Broekaert, De Wilde, Brockaert, & Goethals, 2006; Vander Laenen, 2008).

Daarnaast bleek dat de trajecten uit de dossiers met een vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) significant meer hulpverleningssectoren bevatten (meer dan 1 hulpverleningssector) (69,7%; n=23) dan de trajecten uit de dossiers zonder vermelding van (een) psychiatrische stoornis(sen) (20,6% ; n=14). Dit is een bevestiging van het aanvoelen dat de complexiteit van de problematiek waar minderjarigen met (een) psychiatrische stoornis(sen) mee kampen ervoor zorgt dat het net die minderjarigen zijn die met de grenzen van de hulpverleningssectoren geconfronteerd worden (Stegen, 2009).

#### 4.5. *Onstabiele trajecten in de diepte bestudeerd*

Zoals hierboven aangegeven worden in het laatste deel van het onderzoek de trajectveranderingen binnen de meest onstabiele trajecten bestudeerd. In de 19 onstabiele trajecten, vonden 111 trajectveranderingen plaats. Deze trajectveranderingen werden in de diepte bestudeerd. Zo blijkt dat trajectveranderingen binnen onstabiele trajecten door de jeugdrechters gemotiveerd werden door te verwijzen naar drie grote categorieën van redenen: de minderjarige, de familie/omgeving en de organisatie van de zorg. Deze categorieën werden ook in andere studies gevonden die de redenen voor

trajectveranderingen nagingen bij minderjarigen in de hulpverlening (Barth et al., 2007; Cooper, Peterson, & Meier, 1987; James, 2004; Oosterman, Schuengel, Slot, Bullens, & Doreleijers, 2007). Motiveringen waarbij verwezen werd naar redenen toe te wijzen aan de minderjarige kwamen het meest voor, gevolgd door redenen toe te wijzen aan de organisatie van de zorg en ten slotte redenen toe te wijzen aan de familie of omgeving. Een combinatie van redenen kon evenwel voorkomen binnen de motiveringen. Dit onderzoek dient tot de pijnlijke vaststelling te komen dat twee derde van alle trajectveranderingen minstens deels gemotiveerd werden door problemen in de organisatie van de zorg. Dit had tot gevolg dat in een vijfde van de trajectveranderingen binnen de onstabiele trajecten (21,6%; 24 van de 111 trajectveranderingen) de doelstelling van de jeugdrechter om een *bepaalde vorm van hulpverlening* op te leggen, doorkruist werd door de organisatie van de zorg. Hierdoor diende de jeugdrechter 'beschikbare maatregelen' op te leggen in plaats van de 'gewenste maatregelen' (wat omschreven wordt in de literatuur als 'oneigenlijke maatregelen' (Gilbert, Mahieu, Goedseels, & Ravier, 2012; Goris & Walgrave, 2002). Deze dossierstudie bevestigt de ervaring van de jeugdrechters dat in sommige dossiers in de plaats van de maatregelen die hen het meest geschikt lijken, andere maatregelen moeten opgelegd worden in afwachting van het opleggen van de meest geschikt geachte maatregel. Dit lijkt een noodzakelijke werkwijze binnen de jeugdrechtbank zo stelden ook andere onderzoekers vast (Franssens et al., 2010; Gilbert et al., 2012). Deze manier van werken is echter in strijd met het gegeven dat de maatregel moet afgestemd worden op de persoonlijkheid en de context van de minderjarige (art. 37; Jeugdwet, 2006).

Plaatsgebrek in de gewenste hulpverleningssetting, waardoor het onmogelijk was de minderjarige te plaatsen in de gewenste voorziening, was de belangrijkste factor die aan de basis lag voor de oneigenlijke maatregelen (21 van de 24). Daarnaast kon de gewenste hulpverlening niet opgelegd worden door veranderingen in de hulpverleningsvorm zelf, namelijk door problemen in het pleeggezin waardoor een verblijf van de minderjarige niet langer mogelijk was (2 van de 24). In één trajectverandering weigerde de voorziening om de minderjarige opnieuw op te nemen omwille van het moeilijk verloop van de hulpverlening (verwezen werd naar weglopen).

Een belangrijke bemerking hierbij is dat in dit onderzoek de redenen voor oneigenlijke maatregelen bestudeerd werden die expliciet vermeld werden bij de motiveringen in de beschikkingen en vonnissen. Impliciete redenen kunnen mogelijks ook een rol spelen bij het noodzakelijkerwijze opleggen van oneigenlijke maatregelen zoals exclusiecriteria of het niet kunnen voldoen aan regimevoorwaarden van voorzieningen (De Vos, 2011; Gilbert et al., 2012; Lenaerts et al., 2011); dit onderzoek kan hierover geen uitspraken doen.

Als bestudeerd werd welke ‘geschikte’ hulpverlening niet opgelegd kon worden als gevolg van de organisatie van de zorg, bleek dit betrekking te hebben op zowel hulpverlening uit verschillende sectoren (het VAPH, de GGZ, de bijzondere jeugdzorg en de drugshulpverlening) als op verschillende hulpverleningsvormen (residentieel en ambulant).

De oneigenlijke maatregelen die werden opgelegd als gevolg van de onmogelijkheid om de meest geschikte maatregel op te leggen waren vaak een plaatsing in een OOC (9 van de 24) of een ondertoezichtstelling door de sociale dienst zonder hulpverlening (8 van de 24). Een opvallende vaststelling hierbij is dat indien de meest geschikte hulpverleningsvorm niet kon worden opgelegd omwille van een gebrek aan beschikbaarheid, de minderjarige – bij 8 trajectveranderingen opnieuw – toevertrouwd werd aan het thuismilieu, en dus geen hulpverleningsvorm opgelegd kreeg. In de literatuur wordt reeds vermeld dat een behoud in het leefmilieu vaak opgelegd wordt als ‘oplossing bij gebrek aan beter’, indien de voorkeursmaatregel niet kan worden opgelegd (Gilbert et al., 2012). Hierbij kan ook de vraag gesteld worden of de maatregel die de jeugdrechter initieel wenste op te leggen misschien een te ingrijpende maatregel was. Evengoed is het mogelijk dat de minderjarigen met de meest complexe problemen naar huis gestuurd worden (Lenaerts et al., 2011).

Uit de motiveringen bleek dat de oneigenlijke maatregelen die uiteindelijk opgelegd worden het resultaat zijn van de mogelijke opties waar de minderjarige op dat moment terecht kon. Zo gebeurden plaatsingen in voorzieningen die de minderjarige als overgangssituatie konden opvangen of werd de minderjarige voor korte tijd geplaatst bij familie. Met andere woorden hing de concrete plaats(ing) af van de voorziening die als eerste een plaats beschikbaar had (Zandberg, 1999). Dit is een indicatie voor het gegeven dat de oneigenlijke maatregelen teveel het resultaat zijn van toeval (Roose, 2006). In het jaarverslag 2012-2013 van het kinderrechtencommissariaat, waar eveneens het probleem van plaatsgebrek aangehaald wordt, wordt vermeld dat door dit plaatsgebrek de minderjarigen niet de hulp ontvangen die nodig is (Kinderrechtencommissariaat, 2012-2013). Dit geldt in dit onderzoek in het bijzonder voor minderjarigen met een psychiatrische stoornis, gezien bijna de helft van de oneigenlijke maatregelen opgelegd werd bij deze groep minderjarigen (10 van de 24). Dit is nadelig gezien dit reeds een kwetsbare groep betreft en op die manier de noden en behoeften niet aangepakt worden (De Fraene & Delens-Ravier, 2000).

Er kan geconcludeerd worden dat de verwijzingspraktijk voor een vijfde van de trajectveranderingen in de onstabiele trajecten nog steeds eerder aanbodgericht dan vraaggestuurd was (de Blok et al., 2009; Dike van de Mheen, 2003; Rijckmans et al., 2007; Schroot et al., 2005). Ten eerste leidt de organisatie van de zorg ertoe dat de

maatregel niet opgelegd kon worden die het meest geschikt is. Ten tweede bleek dat de oneigenlijke maatregel die werd opgelegd naar aanleiding van de onmogelijkheid de meest geschikte maatregel op te leggen, afhankelijk was van 'toeval'. Voor deze trajectveranderingen werd niet vraaggericht gewerkt, maar was de opgelegde hulpverlening het resultaat van het beschikbare aanbod. Door dit aanbodgericht werken werd de vraag/problematiek van de minderjarige vertaald in datgene wat een voorziening kon bieden in plaats van te vertrekken vanuit de reële noden en behoeften van de minderjarige zelf (Vanderplasschen et al., 2006).

#### 4.6. *Aanbevelingen voor de praktijk*

Gezien de hoge prevalentie van psychiatrische stoornissen binnen een jeugdrechtbankcontext, gevonden binnen dit onderzoek, wordt een systematische screening naar het voorkomen van psychiatrische stoornissen bij minderjarigen aanbevolen (Grisso, 2007). Deze screening kan ervoor zorgen dat jeugdrechters meer informatie hebben om beslissingen te nemen 'in het belang van de minderjarige' (Grietens & Hellinckx, 2004). Door dergelijke screening kan een vollediger beeld van de minderjarige bekomen worden, op basis waarvan jeugdrechters beslissingen kunnen nemen in het belang van de minderjarige (Grietens & Hellinckx, 2004). Mocht een screening leiden tot een diagnose van een psychiatrische stoornis, dan betekent dit niet noodzakelijk dat een GGZ-maatregel opgelegd dient te worden (Grisso, 2007). Een holistische benadering dient telkens het uitgangspunt te zijn bij het opleggen van een maatregel (MacKinnon-Lewis, Kaufman, & Frabutt, 2002).

Het onderzoeken van psychiatrische stoornissen bij minderjarigen in een jeugdrechtbankcontext maakt de spanning zichtbaar tussen het uitwisselen van informatie in 'het belang van de minderjarige' en het beroepsgeheim (Seddon, 2007). Dergelijke screening dient daarom wettelijk vastgelegd te worden, zodat de informatieoverdracht duidelijk is tussen de verschillende actoren (de GGZ en de jeugdrechtbank) (Vander Laenen, 2012). De wettelijke bepalingen moeten de doelstellingen en de omvang van de screening vastleggen en bepalingen voor de uitwisseling van informatie tussen de GGZ en de jeugdrechtbank omvatten. Een onderscheid moet echter worden gemaakt tussen degenen die de screening uitvoeren en degenen die de GGZ behandeling uitvoeren (advies Nationale Raad Orde van Geneesheren, 24 augustus 2002). Dit laatste is van essentieel belang voor het vertrouwen van de minderjarige in de huidige (en de toekomstige) GGZ. De 'vertrouwelijkheid' vormt een belangrijk obstakel bij GGZ, vooral bij minderjarigen in de jeugdrechtbank en bij kwetsbare minderjarigen die hulpverleners wantrouwen (Deneyer et al., 2011; Vander Laenen, 2009).

Uit dit onderzoek blijkt dat oneigenlijke maatregelen dienden opgelegd te worden omdat hulpverlening uit verschillende sectoren, waaronder de GGZ, niet mogelijk was. In de huidige omstandigheden dient hoe dan ook aanbevolen te worden om 'outreaching' vanuit de GGZ meer in de andere sectoren toe te passen. Op die manier kan expertise van de GGZ ingevoegd en vergroot worden in andere sectoren.

Bij de analyse van de onstabiele trajecten waarin GGZ opgelegd werd, kon vastgesteld worden dat de residentiële GGZ een belangrijke hulpverleningsvorm blijft. Hierbij kan de vraag gesteld worden of een residentieel verblijf in de GGZ steeds noodzakelijk is en of een meer evenwichtige uitbouw van residentiële en ambulante hulpverlening niet meer aangewezen is (Thronicroft & Tansella, 2013). De afbouw van de residentiële GGZ ten voordele van de ambulante, gemeenschapsgerichte zorg staat de laatste jaren ook in Vlaanderen centraal (cfr. art. 107 van de Ziekenhuiswet) (Van Audenhove, Van Humbeeck, & Van Meersbeeck, 2005). De afbouw is tenslotte een uitgangspunt binnen de gemeenschappelijke verklaring voor de realisatie van netwerken en zorgcircuits in de GGZ voor kinderen en jongeren (BS: 24/01/2013).

#### 4.7. *Aanbevelingen voor verder onderzoek*

De veranderingen binnen de trajecten werden bestudeerd als 'gebeurtenissen'; iets wat gebeurde op een specifiek tijdstip en plaats, en niet als een 'ervaring' door de persoon zelf (Unrau, 2007). De ervaringen van de minderjarigen betreffende de trajecten en de veranderingen hierbinnen is beperkt onderzocht in voorgaand onderzoek en op dat gebied blijft ook dit onderzoek in gebreke. Voor toekomstig onderzoek wordt dan ook aanbevolen om de ervaringen van de minderjarigen rond de trajectveranderingen na te gaan (Unrau, 2007).

Daarnaast is het voor de generaliseerbaarheid van de resultaten aanbevolen om de trajecten binnen de jeugdrechtbankdossiers te bestuderen op basis van een grotere steekproef en niet te beperken tot Vlaamse jeugdrechtbanken (Chavira, Accurso, Garland, & Hough, 2010).

In dit onderzoek werden trajecten korter dan twee jaar uitgesloten voor de dossierstudie. Dit selectie criterium zorgt ervoor dat als het ware een foto van een specifieke groep minderjarigen - met de 'zwaarste' trajecten, met een hoog risico op onderbrekingen die bovendien voor een langere periode gevolgd (dienen te) worden door de jeugdrechtbank - bestudeerd werd (Usher, Randolph, & Gogan, 1999). Als gevolg van dit selectie criterium is het mogelijk dat in dit onderzoek de 'zwaarste of kwetsbaarste' groep minderjarigen binnen een jeugdrechtbank onderzocht werd (de zogenaamde

'high risk children') (James et al., 2004; Usher et al., 1999). Daardoor kunnen de resultaten van dit onderzoek niet veralgemeend worden naar alle minderjarigen die door de jeugdrechtbank worden gevolgd. Verder onderzoek dient dan ook trajecten te bestuderen die zowel korter als langer duren dan twee jaar.

#### 4.8. *Beperkingen van het onderzoek*

Een eerste beperking van dit onderzoek heeft betrekking op de onderzoeksmethode die toegepast werd, met name de dossierstudie. De inhoud van de dossiers varieert aanzienlijk en informatie over verschillende aspecten wordt niet of niet consistent opgenomen in de dossiers (Merlevede, Vander Laenen, & Cappon, 2013). Dit leidt tot het ontbreken van een totaalbeeld van de minderjarige en van zijn/haar omgeving. Dossiers geven weer wat in de praktijk als belangrijk wordt aanzien om opgenomen te worden, en geven wellicht geen totaalbeeld van de minderjarige en zijn situatie (Devaney, 2009).

Ten tweede werd in dit onderzoek een strikt criterium gehanteerd - namelijk een expliciete diagnose uit de DSM-IV-TR ter definiëring van dossiers met een vermelding van een psychiatrische stoornis. Hierdoor werden dossiers zonder een expliciete diagnose niet opgenomen. Dit kan ervoor zorgen dat het aantal bestudeerde dossiers met psychiatrische stoornissen een onderschatting is van de aanwezigheid van psychiatrische stoornissen. Hoe dan ook beschreven Colins et al. (2010) dat prevalentiecijfers beïnvloed worden door de onderzoeksmethode die gebruikt werd en dat als gevolg hiervan prevalentiecijfers betreffende de psychiatrische stoornissen van minderjarigen steeds met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd (Colins et al., 2010; Fazel, Doll, & Langstrom, 2008).

Ten derde werden in dit onderzoek redenen bestudeerd die opgenomen werden binnen de beschikkingen en vonnissen om de trajectveranderingen te motiveren. Motiveringen geven echter alleen een zicht op de expliciet benoemde redenen voor trajectveranderingen. In de literatuur werd reeds beschreven dat de doelstelling die de jeugdrechters nastreven een invloed kan hebben op de factoren die in rekening worden gebracht bij het nemen van een beslissing (Franssens et al., 2010). De factoren opgenomen in de motiveringen zijn dan ook een selectie van factoren die de beslissing van de jeugdrechter ondersteunt en legitimeert (Van Dijk, 2010). Dit onderzoek geeft echter geen zicht op de impliciete redenen die meespelen bij de trajectveranderingen of de redenen die doelbewust worden weggelaten uit de motiveringen. Wat dit laatste betreft bestaan, zeker voor dossiers met vermelding van een psychiatrische stoornis, indicaties dat dit wel degelijk het geval is. Zo vonden Cappon en Vander Laenen (2010)

dat jeugdrechters bewust kiezen voor het niet vermelden van een psychiatrische stoornis in de motiveringen omdat jeugdrechters terughoudend zijn om deze problematiek te benoemen (Cappon & Vander Laenen, 2010).

Tenslotte werden de trajecten samengesteld op basis van de maatregelen opgenomen in de beschikkingen en vonnissen. Uit de dossieranalyse is echter gebleken dat eveneens trajectveranderingen gebeuren zonder dat de jeugdrechter hierover beslist, waardoor geen beschikkingen en vonnissen opgemaakt worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de minderjarige op time-out gaat vanuit de voorziening. In dit onderzoek werden de trajectveranderingen die gebeurden zonder dat een beschikking of vonnis opgemaakt werd niet opgenomen. Verder onderzoek dient eveneens de trajectveranderingen waarvoor geen beschikkingen en vonnissen aanwezig zijn, in kaart te brengen.

## 5. Bibliografie

Aarons, G., A., James, S., Monn, A. R., Raghavan, R., Wells, R., & Leslie, L. K. (2010). Behavior problems and placement change in a National Child Welfare Sample: a prospective study. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 49, 70-80.

American Psychiatric Association. (2002). Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders. Fourth Edition, Text Revision. Washington DC: Author.

Barth, R. P., Lloyd, C. E., Green, R. L., James, S., Leslie, L. K., & Landsverk, J. (2007). Predictors of placement moves among children with and without emotional and behavioral disorders. *Journal of emotional and behavioral disorders*, 15, 46-55.

Cappon, L., & Vander Laenen, F. (2010). Minderjarigen met een psychiatrische problematiek op de jeugdrechtbank: Hoe beslissen jeugdrechters? *Tijdschrift voor jeugdrecht en kinderrechten (TJK)*, 4, 218-226.

Chavira, D. A., Accurso, E. C., Garland, A. F., & Hough, R. L. (2010). Suicidal behaviour among youth in five public sectors of care. *Child and Adolescent Mental Health*, 15, 44-51.

Colins, O., Vermeiren, R., Vreugdenhil, C., van den Brink, W., Doreleijers, T., & Broekaert, E. (2010). Psychiatric disorders in detained male adolescents: a systematic literature review. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 55, 255-263.

Cooper, C. S., Peterson, N. L., & Meier, J. H. (1987). Variables associated with disrupted placement in a select sample of abused and neglected children. *Child Abuse & Neglect*, 11(1), 75-86.

Decreet 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp, BS 11 oktober 2004.

Decreet betreffende de integrale jeugdhulp, BS 13 september 2013.

Decreet 7 maart 2008 betreffende de bijzondere jeugdbijstand, BS 15 april 2008.

D'Oosterlinck, F., Broekaert, E., De Wilde, J., Brockaert, L. F., & Goethals, I. (2006). Characteristics and profile of boys and girls with emotional and behavioural disorders in Flanders mental health institutes: a quantitative study. *Child: Care, Health & Development*, 32(2), 213-224.

de Blok, C., Meijboom, B., Luijckx, K., & Schols, J. (2009). Demand-based provision of housing, welfare and care services to elderly clients: from policy to daily practice through operations management. *Health Care Anal*, 17, 68-84.

De Fraene, D., & Delens-Ravier, I. (2000). Des limites de l'aide et de la protection à l'émergence d'une nouvelle figure de dangerosité. *Journal du droit des jeunes*, 199, 4-13.

De Mey, W. (2013). Op evidentie gebaseerde praktijken: wat werkt hoe voor wie en in wiens belang? In K. De Vos, H. Grymonprez, K. Denoix, G. Roets, R. Roose & P. Verstraete (Eds.), *Evidence-based practice (cahier 1)*. Uitgeverij Politeia nv

De Smet, B. (2005). *Jeugdbeschermingsrecht in kort bestek*. Antwerpen-Oxford: Intersentia.

De Vos, K. (2011). Omgaan met opvoeding in de Jeugdhulp. In J. Crombez & E. De Wachter (Eds.), *Kansen voor kinderen. Een weg voor het jongerenwelzijn in Vlaanderen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Deneyer, M., Devroey, D., De Groot, E., Buyl, R., Clybouw, C., & Vandenplas, Y. (2011). Informative privacy and confidentiality for adolescents: the attitude of the Flemish paediatrician anno 2010. *European Journal of Pediatrics*, 170, 1159-1163.

Derluyn, I., & Van Hove, G. (2008). Vraaggestuurde ondersteuning. In T. Wijnen (Ed.), *Praktijkboek kwaliteitszorg in welzijnsvoorzieningen*. Brussel: Politeia nv.

Devaney, J. (2009). Chronic child abuse: the characteristics and careers of children caught in the child protection system. *British Journal of Social Work*, 39, 24-45.

Deven, F., Mostinckx, J., Bosmans, J., Van Der Plas, G., & Lauwers, M. (2009). *Welzijn en zorg in Vlaanderen 2009-2010*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium

Dike van de Mheen, H. (2003). Demand-driven care: can it work in the addiction field? *Journal of Substance Use*, 8, 119-125.

Fazel, S. M. R. C., Doll, H. M. D., & Langstrom, N. M. D. (2008). Mental disorders among adolescents in juvenile detention and correctional facilities: a systematic review and



metaregression analysis of 25 surveys. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 47, 1010-1019.

Frances, A. J., & Widiger, T. (2012). Psychiatric Diagnosis : Lessons for the DSM-IV past and cautions for the DSM 5 future. *Annu. Rev. Clin. Psychol.*, 8, 109-130.

Franssens, M., Put, J., & Deklerck, J. (2010). *Het beleid van de jeugdmagistraat*. Leuven: Universitaire Pers.

Gemeenschappelijke verklaring voor de realisatie van netwerken en zorgcircuits in de ggz voor kinderen en jongeren, BS 24 januari 2013.

Gilbert, E., Mahieu, V., Goedseels, E., & Ravier, I. (2012). *Onderzoek naar de beslissingen van jeugdrechters/jeugdrechtbanken in MOF-zaken*. Brussel: NICC.

Goris, P., & Walgrave, L. (2002). *Van kattenkwaad en erger. Actuele thema's uit de jeugdcriminologie* antwerpen-apeldoorn: Garant.

Grietens, H., & Hellinckx, W. (2004). Evaluating effects of residential treatment for juvenile offenders by statistical metaanalysis: A review. *International Journal of Child & Family Welfare*, 2-3, 116-133.

Grijalva, F. E., Ford, J. D., Docherty, A. R., & Fricker-Elhai, A. E. (2008). Sociodemographic Associations with mental health and residential care utilization among juvenile delinquents. *Psychiatric Services*, 5, 153-160.

Grisso, T. (2007). Progress and perils in the juvenile justice and mental health movement. *Journal of the American Academy of Psychiatry and Law*, 35, 158-167.

Grisso, T. (2008). Adolescent offenders with mental disorders. *The Future of Children*, 18, 143-164.

Havlicek, J. (2010). Patterns of movement in foster care: an optimal matching analysis. *Social Service Review*, 84, 403-435.

James, S. (2004). Why do foster care placements disrupt? An investigation of reasons for placement change in foster care. *Chicago Journals*, 78, 601-627.

James, s., Landsverk, J., & Slymen, D. (2004). Placement movement in out-of-home care: patterns and predictors. *Children and Youth Services Review*, 26, 185-206.

Janku, D. A., & Jiahui, Y. (2009). Exploring patterns of court-ordered mental health services for juvenile offenders: is there evidence of systemic bias? *Criminal Justice and Behavior*, 36(402), 402-419.

Jongerenwelzijn, A. (2012). Jaarverslag 2012.

Kinderrechtencommissariaat. (2012-2013). Jaarverslag: Kinderen en jongeren vallen tussen de plooiën.

Leichtman, M. (2006). Residential treatment of children and adolescents: Past, present, and future. *American journal of Orthopsychiatry*, 76, 285-294.

Lenaerts, G., Roets, G., & Bouverne-De Bie, M. (2011). Een pad bezaaid met exclusiecriteria. In G. Roets (Ed.), *Handboek Integrale Jeugdhulp*. Brussel: Politeia nv.

MacKinnon-Lewis, C., Kaufman, M. C., & Frabutt, J. M. (2002). Juvenile justice and mental health: youth and families in the middle. *Aggression And Violent Behavior*, 7, 353-363.

Merlevede, S., Vander Laenen, F., & Cappon, L. (2013). The blurred vision of lady justice for minors with mental disorders: Records of the juvenile court in Belgium. *International Journal of Law and Psychiatry*.

Ministeriële omzendbrief betreffende de wetten van 15 mei 2006 en 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS 29/09/2006.

Newton, R. R., Litrownik, A. J., & Landsverk, J. A. (2000). Children and youth in foster care: disentangling the relationship between problem behaviors and number of placements. *Child Abuse & Neglect*, 24, 1363-1374.

Nuytiens, A., Christiaens, J., & Eliaerts, C. (2005). *Ernstige jeugddelinquenten gestraft? Praktijk van de uithandengeving*. Gent: Academia Press.

Oosterman, M., Schuengel, C., Slot, W. N., Bullens, R. A. R., & Doreleijers, T. A. H. (2007). Disruptions in foster care: a review and meta-analysis *Children and Youth Services Review*, 29, 53-76.

Peeters, S., Jacobs, T., & Driessens, K. (2009). *De moeizame zoektocht naar hulpverlening op maat in de Bijzondere Jeugdzorg. Onderzoek naar onevenwichten tussen vraag en aanbod in Antwerpen*. . Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

Pfeffer, C. R. (2001). Youth suicide: prevention through risk management. *Clinical Neuroscience Research*, 1(5), 362-365.

Proch, K., & Taber, M. A. (1985). Placement disruption: A review of research. *Children and youth services review*, 7, 309-320.

Put, J. (2010a). *Handboek jeugdbeschermingsrecht*. Brugge: die Keure.

- Put, J. (2010b). *Larcier Thema Wetboeken: Wetboek Jeugdrecht*. Brussel: Larcier.
- Rijckmans, M., Garretsen, H., van de Goor, I., & Bongers, I. (2007). Demand-oriented and demand-driven health care: the development of a typology. *Scand. J. Caring Sci*, 21, 4106-4416.
- Rogers, K., Zima, B. T., Powell, E., & Pumariega, A. J. (2002). Who is referred to mental health services in the juvenile justice system? *Journal of Child an Family Studies*, 10, 485-494.
- Roose, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*. Gent: Academia Press.
- Schroot, T., Proot, I., & ter Meulen, R. (2005). Recognition of client values as a basis for tailored care: the view of Dutch expert patients and family caregivers. *Scand. J. Caring Sci*, 19, 169-176.
- Seddon, T. (2007). Coerced drug treatment in the criminal justice system: Conceptual, ethical and criminological issues. *Criminology and Criminal Justice*, 3, 269-286.
- Seynaeve, P. (1999). *Het statuut van de geestesgestoorden*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Staff, I., & Fein, E. (1995). Stability and change: Initial findings in a study of treatment foster care placements *Children and Youth Services Review*, 17, 379-389.
- Stegen, R. (2009). LINKen tussen POS en PSY: een vangnet door samenwerking. In G. Roets (Ed.), *Integrale Jeugdhulp: Handboek*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv. .
- Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2009). *Foundations of mixed methods research: Integrating quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences*. London: Sage Publications.
- Thronicroft, G., & Tansella, M. (2013). The balanced care model: the case for both hospital - and community-based mental healthcare. . *British Journal of Psychiatry*, 202(4), 246-248.
- Unrau, Y. (2007). Research on placement moves: seeking the perspective of foster children. *Children and Youth Services Review*, 29, 122-137.
- Unrau, Y., Seita, J. R., & Putney, K. S. (2008). Former foster youth remember multiple placement moves: a journey of loss and hope. *Children and Youth Services Review*, 30, 1256-1266.
- Usher, C. L., Randolph, K. A., & Gogan, H. C. (1999). Placement patterns in Foster Care *Social Service Review: a quarterly devoted to the scientific and professional interest of social work*, 73, 22-26.
- Van Audenhove, C., Van Humbeeck, G., & Van Meersbeeck, A. (2005). *De vermaatschappelijking van de zorg voor psychisch kwetsbare mensen: onderzoek, praktijk en beleid*. Leuven: Lannoo Campus.

Van Dijk, C. (2010). *Deskundigen geven advies aan jeugdrechters. Een onderzoek naar de expertisepraktijk in het kader van de uithandengeving (Proefschrift)*. Brussel: VUB Press.

Van Heeringen, C., & Bollen, J. (2002). *Suicide in het ziekenhuis. Aanbevelingen ter preventie*. Gent: Academia Press.

Vander Laenen, F. (2008). *Drugpreventie bij kwetsbare groepen? Jongeren met een gedrags- en emotionele stoornis aan het woord*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Vander Laenen, F. (2009). I don't trust you, you are going to tell. Adolescents with emotional and behavioural disorders participating in qualitative research. *Child, Care, Health & Development*, 35, 323-329.

Vander Laenen, F. (2012). Goed afspraken maken goede vrienden. Beroepsgeheim bij patiënten die ook justitiecliënt zijn? . In W. Dijkhoffz & W. Vercruyssen (Eds.), *Handboek Werken met patiënten* (pp. 1-31). Brussel: Politeia.

Vander Laenen, F., Merlevede, S., Van Audenhove, S., & Cappon, L. (2011). Instroom van kinderen en jongeren in de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg. Meer problemen of meer antwoorden? . In J. Crombez & E. De Wachter (Eds.), *Kansen voor kinderen. Een weg voor het jongerenwelzijn in Vlaanderen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Vanderplasschen, W., Vandevelde, S., Claes, C., Broekaert, E., & Van Hove, G. (2006). *Orthopedagogische werkvelden in beweging: organisatie en tendensen* Gent: Garant.

Vlaams parlement. (2011). Maatschappelijke Beleidsnota Jeugdzorg (pp. stuk 1190): Vlaams Parlement.

Vlaeminck, H. (2009). U vraagt, wij (ver)draaien. Een kritische casusanalyse over vraagsturing en vraagverheldering *Handboek integrale jeugdhulp*. Brussel Uitgeverij Politeia nv.

Voets, J., & Nijs, J. (2009). Over de mazen en het net(werk). De (on)mogelijkheden om intersectoraal te handelen. *Integrale jeugdhulp. Handboek*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv. .

Ward, H. (2009). Patterns of instability: moves within the care system, their reasons, contexts and consequences. *Children and Youth Services Review*, 31, 1113-1118.

Wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade zoals van toepassing na de wijziging door de wetten van 15 mei 2006 en 13 juni 2006.

Wet betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS, 1 maart 2002.

Wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinstellingen, gecoördineerd op 10 juli 2008, BS november 2008.

Wulczyn, F., Kogan, J., & Harden, B. J. (2003). Placement stability and movement trajectories. *The Social Service Review*, 77, 212-236.

Yan, J., & Dannerbeck Janku, A. (2011). Exploring the relationship between gender, mental health needs, and treatment orders in a metropolitan juvenile court. *Journal of Child and Family Studies*, 20, 9-22.

Zandberg, T. J. (1999). Residentiële jeugdzorg: kritische kanttekeningen. *Het kind van de eeuw: het kind van de rekening? Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 38(12), 89-98.

# **Transition secured? De beleving van jongeren die de bijzondere jeugdzorg verlaten**

SHARON VAN AUDENHOVE & FREYA VANDER LAENEN

## **1. Inleiding**

### **1.1. *De moeilijke transitie naar de volwassenheid***

De overgang naar volwassenheid is een centrale levensfase waarin de belangrijkste lijnen voor het toekomstige leven worden vastgelegd. Jongvolwassenen worden voor keuzes geplaatst die de rest van hun leven kunnen blijven doorwerken (bv. 'hotel mama' of zelfstandig wonen, verder studeren of niet,...).

Voor een groep kwetsbare jongeren, meer bepaald jongeren die op het punt staan de bijzondere jeugdzorg (hierna: BJZ) te verlaten, blijkt deze overgang moeizaam te verlopen. Voor hen is achttien jaar een scharnierleeftijd die de deur opent naar grote onzekerheid, twijfels en die vaak gepaard gaat met een gebrek aan ondersteuning (Cashmore & Paxman, 2006; Stein & Munro, 2008). Van deze jongeren wordt aan de ene kant verwacht dat zij, anders dan veel van hun leeftijdgenoten, in een kort tijdsbestek zowel sociaal-cultureel als materieel-economisch onafhankelijk worden en verantwoordelijkheid dragen (Maluccio, Krieger & Pine, 1990). Anderzijds dragen deze jongvolwassenen figuurlijk een rugzak: de vele tegenslagen en moeilijkheden die hun pad reeds hebben gekruist en het gebrek aan een beschermende en ondersteunende (thuis)omgeving, maken hen extra kwetsbaar tijdens de transitieperiode (Collins, 2001).

Uit voorgaand onderzoek weten we dat jongeren die de BJZ verlaten een verhoogd risico hebben op sociale uitsluiting of een verminderde levenskwaliteit (Van Audenhove & Vander Laenen, 2011). De sociale uitsluiting grijpt in op verschillende levensdomeinen, met name onderwijs (Pecora et al., 2006; Ringle, Ingram & Thompson, 2010), werk (Hook & Courtney, 2011; Naccarato, Brophy & Courtney, 2010; Wade & Dixon, 2006), huisvesting (Berzin, Rhodes & Curtis, 2011; Dworsky & Courtney, 2009; Wade & Dixon, 2006), sociaal netwerk (Courtney, Piliavin, Grogan-Kaylor & Nesmith, 2001), gezondheid (lichamelijk, psychisch en druggebruik; Dixon, 2008; Keller, Salazar & Courtney, 2010; Narendorf & McMillen, 2010) en algemeen welbevinden (Dixon, 2008). De levensdomeinen zijn vaak sterk met elkaar verweven, waarbij het moeilijk wordt om oorzaak en gevolg te onderscheiden.

Voorgaand onderzoek heeft reeds uitvoerig de (precaire) situatie en de noden van jeugdzorgverlaters tijdens en na de transitieperiode in kaart gebracht (retrospectief). Onderzoek dat zich focust op de toekomstverwachtingen van jeugdzorgverlaters terwijl ze nog in de zorg verblijven (een prospectieve kijk op de transitieperiode) is eerder schaars. Het onderzoek van Sulimani-Aidan en Benbenishty (2011), dat de toekomstverwachtingen heeft onderzocht van jongeren die op het punt stonden de residentiële jeugdzorg te verlaten, is een uitzondering. Dit gebrek aan onderzoek is merkwaardig te noemen daar adolescenten, en zeker jeugdzorgverlaters, zich in een cruciale fase bevinden waarbij de verwachtingen over de toekomst en het maken van plannen voor de toekomst belangrijke implicaties hebben. Hun toekomstoriëntatie kan een belangrijke invloed hebben op hun motivatie en de mogelijkheid om de vooropgestelde doelen te realiseren, zowel in de nabije als in de verre toekomst (Seginer, 2009). Het is daarom niet onbelangrijk om de toekomstoriëntatie van jeugdzorgverlaters nader te bestuderen daar zowel de praktijk als het beleid hier op kunnen inspelen.

In deze bijdrage zal de focus gelegd worden op de toekomstverwachtingen van jeugdzorgverlaters in Vlaanderen. Meer specifiek zal een antwoord worden gegeven op volgende onderzoeksvragen: welke emoties roept de nakende uitstroom op bij jeugdzorgverlaters? Welke toekomstverwachtingen hebben zij?

Deze bijdrage rapporteert over een kwalitatief onderzoek met 71 jeugdzorgverlaters in Vlaanderen. Eerst gaan we kort in op de gebruikte methodologie en daarna op de resultaten van het onderzoek. In de discussie worden enkele beschouwingen gegeven over de consequenties van deze bevindingen, om vervolgens kort te focussen op aanbevelingen voor de praktijk.

## 2. Methodologie

### 2.1. *Steekproef*

Een kwalitatief belevingsonderzoek werd uitgevoerd waarbij gevoelens, belevingen en indrukken van jongeren die zich in de overgangperiode bevinden tussen het verlaten van de BJZ en het opbouwen van een zelfstandig leven centraal staan. Om de transitieperiode ten volle in kaart te kunnen brengen, is gekozen voor follow-up onderzoek. Bij de eerste fase verbleef de jongere in de BJZ; de tweede fase volgt ten minste achttien maanden na de eerste fase. Tijdens de eerste fase van de follow-up is de jongere twee keer bevraagd met een interval van maximaal zes weken.

- *Eerste interview:* tijdens het eerste contact werd de respondent kort bevraagd over zijn toekomstperspectief. Er werd slechts één vraag gesteld: "Hoe zie jij de

toekomst?" Op die manier kwamen de prioriteiten van de jongere zelf naar boven drijven.

- *Tweede interview:* na maximaal zes weken werd de respondent opnieuw bevraagd. Het concrete verloop van dit interview en de volgorde waarin de levensdomeinen/topics aan bod kwamen, hingen af van de inbreng van de respondent. De onderzoekster startte het tweede interview steeds met de prioriteiten die de respondent tijdens het eerste interview had aangehaald. Vervolgens kwamen andere, nog niet aangehaalde, levensdomeinen aan bod.<sup>1</sup>

De interviews van de eerste onderzoeksfase vonden plaats van juni 2011 tot oktober 2013. Eenenzeventig jongeren hebben de eerste onderzoeksfase (beide interviews) doorlopen. De tweede fase van de follow-up is gestart in mei 2013. Deze bijdrage focust zich op de analyse van de eerste onderzoeksfase.

De onderzoekssettings bestaan uit private voorzieningen in de BJZ in Oost-Vlaanderen en een gemeenschapsinstelling (GI). Er werden geen jongeren bevraagd uit de dagcentra, Herstelgerichte en Constructieve Afhandelingsdiensten (HCA), diensten voor Crisishulp aan Huis en het gesloten federaal centrum De Grubbe. Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal voorzieningen, per categorie, en het aantal respondenten per categorie voorziening.

Tabel 1: voorzieningen en respondenten (eerste onderzoeksfase)

	<i>Aantal voorzieningen</i> (N= 28)	<i>Aantal jongeren</i> (N= 71)
Begeleidingstehuizen cat. 1	14	
• Leefgroep		7
• TrainingsCentra voor Kamerbewoning (TCK)		11
• Begeleid Zelfstandig Wonen (BZW)		9
Begeleidingstehuizen cat. 1bis	1	2
Gezinstehuis	1	1
Onthaal-, oriëntatie- en observatiecen- trum (OOOC)	3	4

1 Uiteindelijk werden de levensdomeinen onderwijs, werk, huisvesting, contact met politie en justitie, (sociale) relaties, gezondheid (lichamelijk, psychisch en druggebruik) en algemeen welbevinden besproken.



Thuisbegeleidingsdiensten	2	4
Diensten voor BZW	2	6
Diensten voor pleegzorg	3	6
Gemeenschapsinstellingen	1	19
Andere: onder toezicht van de jeugdrechtbank	1	2

Bij elk interview werd het vrijwillige en het onafhankelijke karakter van de studie benadrukt en werd hun medewerking (aan de hand van een informed consent) gevraagd. Elke vraag of bezorgdheid die ze hadden over de studie werd besproken alvorens het interview startte. Er werd een vergoeding in de vorm van een waardebon voorzien voor de respondenten uit respect voor hun tijd en deelname aan het onderzoek. De bon werd voorafgaand aan het tweede interview gegeven en kon behouden worden in geval het gesprek voortijdig stopgezet werd (O’Gorman & Vander Laenen, 2010). Geen enkel interview werd evenwel voortijdig stopgezet.

## 2.2. *Data-analyse*

Er werd een analyse uitgevoerd op de 71 open semi-gestructureerde interviews teneinde zicht te krijgen op het toekomstperspectief van de geïnterviewde jeugdzorgverlaters. De verbatim getranscribeerde interviews werden geanalyseerd op basis van een handcodering - via Office Excel en Office Word - in combinatie met het gebruik van de kwalitatieve onderzoekssoftware NVivo. Om de analyse van de gecodeerde stukken tekst te optimaliseren, werden de uitgetikte interviews op regelmatige basis integraal herlezen om de rode draad in het verhaal niet uit het oog te verliezen. De visies van de respondenten vormden het uitgangspunt van de thematische analyse en de interpretaties. De analytische categorieën kregen in de analyse vorm op basis van de vooraf bepaalde levensdomeinen (onderwijs, werk, huisvesting, sociaal netwerk, contact met politie en justitie, gezondheid (lichamelijk, psychisch, druggebruik) en algemeen welbevinden) en de thema’s die de geïnterviewde jongeren zelf aanbrachten doorheen de interviews (financiën en begeleiding). Segmenten van data die handelden over hetzelfde thema werden samen geplaatst om zo te komen tot een thematische analyse. Hierbij werd getracht om het geheel van het levensverhaal niet uit het oog te verliezen en met andere woorden ook oog te hebben voor de holistische dimensie van de levensloop. Passages uit het interview dienden immers telkens geïnterpreteerd te worden in de context van andere delen van het interview. Doorheen deze bijdrage worden citaten van de jongeren als illustratie opgenomen.

### 3. Resultaten

#### 3.1. *De nakende uitstroom gaat niet emotioneel voorbij*

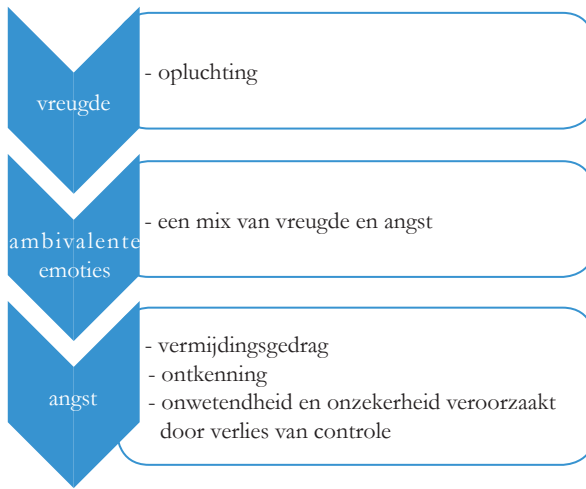
Alle geïnterviewde jongeren beschouwen de overgang naar volwassenheid als een onderdeel van een natuurlijk proces dat elke jongere moet doormaken. De jongeren zijn het met elkaar eens dat hun leeftijdgenoten de keuzes op weg naar volwassenheid en zelfstandigheid kunnen spreiden of kunnen uitstellen in de tijd en een beroep kunnen doen op de hulp en ondersteuning van hun ouders, vriendenkring en omgeving. De jongeren beseffen dat ze, in tegenstelling tot hun leeftijdgenoten, minder tijd hebben om te leren volwassen verantwoordelijkheden op te nemen. De jongeren geven aan dat hun transitieproces abrupter en in een versneld tempo verloopt in vergelijking met andere jongeren. De uitstroom uit de BJZ kondigt zich immers aan. Tenzij ze voorgezette hulpverlening aanvragen en toegekend krijgen, moeten ze de BJZ verlaten als ze achttien jaar worden: *“Mijn beste vriendin blijft thuis wonen [tijdens haar verdere studies], maar ja, hier [thuis] kan ik echt niet blijven of ik kom ‘zot’. Ik moet alleen gaan wonen, ook al weet ik dat het niet gemakkelijk zal zijn.”* (meisje, 17, thuisbegeleidingsdienst).

De uitstroom roept allerhande emoties op, gaande van blijdschap dat ze weldra alleen kunnen wonen zonder hulpverlening tot angst voor wat de toekomst zal brengen en dit ongeacht het hulpverleningstraject (stabiel vs. onstabiel traject) en de hulpverleningsvorm (op het moment van het interview).

Wanneer we de emoties van de jongeren over de nakende uitstroom in kaart brengen, kunnen we drie groepen jongeren onderscheiden, die op een continuüm te situeren zijn:

- Jongeren die *blij* zijn dat de uitstroom in zicht is: het verlangen naar vrijheid overheerst sterk (n = 15);
- Jongeren die *ambivalente emoties* ervaren over de uitstroom (n = 46);
- Jongeren die *angstig* de uitstroom tegemoet gaan: ze hebben angst voor het onbekende, angst voor wat de toekomst zal brengen (n = 10).

In figuur 1 wordt het continuüm visueel in kaart gebracht, waarbij de centrale emoties, zijnde vreugde, ambivalente emoties en angst, geoperationaliseerd worden.



Figuur 1: De emoties die de uitstroom oproept

### 3.2. Toekomstbeeld: componenten voor een geslaagde toekomst

Uit de 71 interviews kunnen vijf componenten gedestilleerd worden waaruit een geslaagde toekomst bestaat, in dalende volgorde van frequentie en van belangrijkheid: een betekenisvol leven leiden ( $n = 61$ ), het hebben van persoonlijke relaties ( $n = 58$ ), zelfstandig zijn ( $n = 47$ ), psychisch welzijn ( $n = 44$ ) en het hebben van een gestructureerde dagindeling ( $n = 41$ ). De vijf componenten zijn, althans in de ogen van 48 jeugdzorgverlaters, onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wanneer deze componenten in de toekomst aanwezig zullen zijn, gaan de jongeren ervan uit dat hun toekomst succesvol zal zijn.

### 3.3. Toekomstverwachtingen: drie categorieën van jongeren

Uit de interviews komen duidelijk drie groepen jongeren naar voren, wanneer de toekomstverwachtingen tijdens de transitieperiode in kaart worden gebracht, die op een continuüm te situeren zijn:

- Jongeren die *geen moeilijkheden* verwachten en met veel vertrouwen de transitieperiode aanvatten ( $n = 18$ );
- Jongeren die vermoeden dat een succesvolle toekomst op hen wacht, maar verwachten dat de weg ernaartoe geplaveid zal zijn met hindernissen, evenwel *van voorbijgaande aard* ( $n = 30$ );

## TRANSITION SECURED?

- Jongeren die de toekomst niet rooskleurig inzien omdat ze de mening zijn toegedaan dat de verwachte moeilijkheden *niet van voorbijgaande aard* zullen zijn, wat een succesvolle toekomst hypothekeert (n = 23).

Achttien jongeren verwachten geen moeilijkheden en zien de toekomst met veel vertrouwen tegemoet. Ze zien de toekomst op alle levensdomeinen (die tijdens het interview zijn aangehaald) positief in en verwachten dat ze de volwassen verantwoordelijkheden (rol van werknemer, ouder, partner,...) zonder problemen zullen opnemen. Ze geven aan in het verleden reeds vele waters te hebben doorzwoomen. De transitieperiode zien ze als een gemakkelijk te nemen hindernis.

Dertig jongeren verwachten moeilijkheden tijdens de transitieperiode, maar ze verwachten dat deze moeilijkheden van voorbijgaande aard zullen zijn (onder het motto: *"Alles komt goed"*). De belangrijkste moeilijkheden die ze verwachten, met name een precair arbeidstraject, acuut of chronisch geldgebrek en/of huisvestingsproblemen, vloeien grotendeels voort uit een onafgemaakte schoolloopbaan of een schoolloopbaan die een zogenaamde watervalstructuur vertoont. De verwachte moeilijkheden zijn tijdelijk omdat zowel sociale (extern) als subjectieve (intern) factoren de moeilijkheden een halt zullen toeroepen (zie 3.4.2.). Deze jongeren verwachten dat ze iets zullen maken van hun leven, en dit op verschillende levensdomeinen (werk, relatie, woonst,...). Ze vergelijken zichzelf met de peers uit hun omgeving die, in hun ogen, een succesvol leven zullen uitbouwen (welke de componenten zijn voor een succesvol leven: zie 3.2). Ze willen in de toekomst even ver staan als hun peers, wat hen extra motiveert om alle kansen te benutten die een succesvolle toekomst genereren.

Drieëntwintig jongeren maken zich grote zorgen over de toekomst (onder het motto: *"Niets komt goed"*). Deze jongeren vertonen gemeenschappelijke karakteristieken zijnde het ervaren van een negatief zelfbeeld en/of het ervaren van psychische problemen en/of het aangeven niet meer zonder drugs te kunnen. Ze zien de toekomst met veel wantrouwen tegemoet. Deze jongeren verwachten dezelfde moeilijkheden als bovenvermelde jongeren, maar ze zijn van mening dat deze moeilijkheden niet van voorbijgaande aard zullen zijn, wat een succesvolle toekomst hypothekeert. Factoren die de negatieve spiraal kunnen ombuigen, worden door deze jongeren niet (h)erkend of ze verwachten dat deze onvoldoende tegenwicht kunnen bieden om de verwachte moeilijkheden definitief een halt toe te roepen.

### 3.4. *De categorisering onder de loep genomen*

#### 3.4.1. De jongeren die geen moeilijkheden verwachten: diploma als facilitator

Achttien jongeren verwachten geen moeilijkheden tijdens de transitieperiode en zien de toekomst met veel vertrouwen tegemoet. We merken op dat zestien van de achttien jongeren een gemeenschappelijke factor hebben, met name het (weldra) hebben van een *diploma* van het secundair onderwijs. Vijf van hen zijn van plan om verder te studeren. In hun ogen zal een diploma zorgen voor een succesvolle transitieperiode. De twee jongeren die geen diploma van het secundair onderwijs hebben behaald, vermoeden dat dit het welslagen van de toekomst niet in de weg zal staan.

#### 3.4.2. De jongeren die verwachten dat de moeilijkheden van tijdelijke aard zijn

Dertig jongeren verwachten moeilijkheden tijdens de transitieperiode, maar ze verwachten dat deze moeilijkheden van voorbijgaande aard zullen zijn. Sociale (extern) en subjectieve (intern) factoren zullen de moeilijkheden een halt toeroepen, aldus deze jongeren.

##### 3.4.2.1. *Sociale factoren*

Onder sociale factoren kan zowel een informeel als een formeel sociaal netwerk worden verstaan. We merken op dat de jongeren deze sociale factoren beschouwen als triggers of kapstokken om de verwachte moeilijkheden te doorbreken.

De jongeren geven verschillende sociale factoren aan die kunnen werken als trigger voor het doorbreken van de negatieve spiraal van moeilijkheden.

Het aangaan van een nieuwe relatie kan één van de triggers zijn. Op het moment van het interview hebben de meesten geen stabiele of vaste relatie. Ze zijn zich evenwel bewust dat het hebben van een *partner* hen hoop en moed kan geven om de moeilijkheden om te buigen (n = 25). Zij benadrukken wel dat, niettegenstaande een partner in eerste instantie de uitweg uit de moeilijkheden kan zichtbaar maken, zij nog steeds zélf concrete acties zullen moeten ondernemen om de moeilijkheden te doorbreken: *"Ik peis dat, een goed lief, en alles zal wel vanzelf opgelost geraken. Allez, 't is te zeggen, door haar zal ik waarschijnlijk wel karakter hebben om niet bij de pakken te blijven zitten en echt iets te ondernemen."* (jongen, 17, G1)

Cruciaal is echter de kwaliteit van de relatie. De jongeren geven immers aan dat een partner die een negatieve invloed uitoefent op hen eerder een obstakel zal zijn in het

doorbreken van de moeilijkheden: *"Ik heb nu ne gast leren kennen, maar ja, hij gebruikt. Ik peis niet dat hij me later uit de shit zal halen. Tja, ik zou hem beter loslaten."* (meisje, 17, 000C)

De helft van de jongeren die aangeeft dat de verwachte moeilijkheden tijdelijk zullen zijn (n = 15), heeft geen of een slechte band met zijn/haar ouders. Deze jongeren rekenen niet op de steun van hun ouders. Integendeel, deze jongeren geven aan dat hun ouders eerder een negatieve invloed op hen uitoefenen waardoor ze bewust ervoor kiezen om het contact met hen niet op te nemen wanneer moeilijkheden de kop zullen opsteken.

*Eerlijk? Ik denk dat ik content mag zijn dat ik met hen [ouders] gebroken heb. De nagel aan mijn doodskist, dat zijn ze. Neen, op hen zal ik geen beroep doen als ik later in de miserie zit, want ik peis dat ze me er nog dieper in zouden duwen.* (meisje, 17, cat. 1 - BZW)

De jongeren die aangeven dat de band met hun ouders solide en hecht is (n = 8), ervaren deze positieve verbondenheid wel als een mogelijkheid om de moeilijkheden te doen stoppen. Deze jongeren verwachten dat hun ouders hen zullen ondersteunen bij moeilijkheden tijdens de transitieperiode. Alle jongeren die in de pleegzorg verblijven, hebben een goede band met hun pleegouders, en zijn ervan overtuigd dat zij ook voor positieve ondersteuning kunnen zorgen op momenten dat het moeilijk zal gaan: *"Als ik het moeilijk zal hebben, zullen mijn pleegouders wel voor me klaarstaan. Daar ben ik zeker van. Ze gaan me niet laten vallen, voor geen geld van de wereld."* (meisje, 19, pleegzorg)

*Hulpverlening* is een factor die zelden spontaan wordt aangehaald in de interviews. Bij het specifiek vragen door de onderzoekster naar de mogelijke meerwaarde van hulpverlening bij het oplossen van moeilijkheden tijdens de transitieperiode, geven de jongeren aan dat hulpverlening niet veel kan betekenen. Het merendeel van de jongeren (n = 21) heeft zich nooit of zelden door de hulpverlening begrepen gevoeld. Ze zijn het geloof in de hulpverlening kwijt en geloven niet dat de hulpverlening hun leven terug op orde kan brengen bij moeilijkheden: *"Wat ik ga doen als ik in de miserie zit? Alleszins niet naar de hulpverlening stappen, want die doen toch niets."* (jongen, 19, BZW-dienst)

De stap zetten naar hulpverlening bij moeilijkheden is één ding; de weg ernaartoe kennen, is een andere zaak. Drieëntwintig jongeren geven aan dat ze, ook al zouden ze in de toekomst een beroep willen doen op professionele begeleiding, dit niet zou lukken aangezien ze de weg niet vinden in het ruime aanbod aan organisaties voor volwassenen: *"Het OCMW, dat ken ik, maar ja, verder, ik zou niet weten wie me zou kunnen helpen."* (jongen, 17, thuisbegeleidingsdienst)

Zes jongeren zijn evenwel overtuigd dat de hulpverlening, en in het bijzonder hun individuele begeleider (IB), een houvast kan zijn om de moeilijkheden de baas te kunnen. Twee van de zes jongeren geven aan dat hun begeleider de trigger zal zijn om de moeilijkheden een halt toe te roepen. Vier van de zes jongeren zullen pas naar hun begeleider stappen als ze geen andere oplossing meer zien. Trots gaat samen met schaamte. Ze zijn bang om het vertrouwen dat de IB in hen stelt, te beschamen: *"Ik weet dat ik later altijd een beroep mag doen op mijne IB, maar ik weet niet of ik dat wel zal doen. Stel je voor dat ik ze teleurstel."* (meisje, 18, cat. 1 - BZW)

We kunnen ons de vraag stellen in welke mate deze begeleiders verschillen van de begeleiders die geen belangrijke rol krijgen toebedeeld door de jongeren. Deze vraag zal beantwoord worden in 3.5.

#### 3.4.2.2. *Intrinsieke motivatie*

Hierboven werden de sociale factoren vermeld, die voor de jongeren een (belangrijke) rol kunnen spelen als trigger in het doorbreken van de moeilijkheden. Een stabiele relatie, ouders en – in geringe mate – de hulpverlening kunnen een belangrijke rol spelen in het wegwerken van moeilijkheden tijdens de transitieperiode. De jongeren zijn het echter met elkaar eens dat de sociale factoren niet voldoende zullen zijn om de moeilijkheden te doorbreken. De jongeren geven aan dat moeilijkheden enkel kunnen doorbroken worden als ze dit zelf opportuun achten (*'waar een wil is, is een weg'*). De sociale factoren zullen wel een ondersteunende factor zijn, maar de jongeren geven aan dat het uiteindelijk de intrinsieke motivatie zal zijn die de moeilijkheden finaal kan doorbreken.

*'t Is niet omdat ze [pleegouders] u helpen en doen, dat alles opgelost is he. Ge moet het ook zelf willen he, want anders zal het binnen de kortste keren terug prijs zijn. Ze kunnen niet constant uw handje vasthouden.* (meisje, 17, pleegzorg)

De rol van de intrinsieke motivatie wordt door de jongeren sterk benadrukt. Het is daarom niet onbelangrijk om het begrip 'intrinsieke motivatie' verder te analyseren, vertrekkende van wat de jongeren ons aangeven. We moeten nagaan wat de jongeren begrijpen onder 'ik zal de moeilijkheden aanpakken omdat ik het zélf wil'.

Het merendeel van de jongeren (n = 26) is zich ervan bewust dat ze als maatschappelijk kwetsbaar worden omschreven. De meerderheid onder hen (21 van de 26 jongeren) geeft aan dat ze in hun jonge leven behoorlijk wat klappen hebben gekregen en dat dit hen kwetsbaarder maakt. Niettegenstaande ze de inhoud van de term 'kwetsbaarheid' (die door de onderzoekster werd gebruikt in de vraag omtrent 'algemeen welbevinden') in zekere mate bevestigen, hebben ze het moeilijk met de term. De term

roept weerstand op, omdat de jongeren de term ervaren als een stempel, als een vakje waarin ze gewrongen worden door hun nabije omgeving en door de maatschappij. De jongeren geven aan dat ze denken dat ze in de toekomst een andere identiteit zullen hebben, eens ze de BJZ achter zich hebben gelaten. Ze denken dat de identiteitstransformatie van “een instellingskind” naar “ik zonder stigma” ervoor zal zorgen dat moeilijkheden vanzelf zullen worden weggewerkt of sneller zullen opgelost zijn. De positieve identiteitstransformatie zal zorgen voor een positiever zelfbeeld en het koesteren van hoop voor een succesvolle toekomst. De idee van het verdwijnen van het stigma zorgt er nu reeds voor dat de jongeren moed hebben om elke hindernis te nemen die ze onderweg tegenkomen.

*Later, denk ik, zal ik me minder minderwaardig voelen en zal alles makkelijker gaan, want ja, nu zien ze me als iemand van X [naam van de GI], en ik heb het daar moeilijk mee. Sommigen bekijken me als uitschot. Vorige week nog. Ik binnen in een interimkantoor voor een mogelijke job en toen ik op een vragenlijst mijn verblijfsadres invulde, bekeken ze me of ik kwam uit den bak. (meisje, 17, GI)*

De jongeren die in de BJZ verblijven omwille van een MOF (n = 6) worden naar eigen zeggen dubbel gestigmatiseerd: enerzijds omwille van hun verblijf in de BJZ, en anderzijds omwille van het plegen van feiten waardoor ze door hun omgeving als “crimineel” worden bestempeld. Eens ze de deur van de BJZ achter zich dicht kunnen trekken, zal de dubbele stigmatisering vanzelf verdwijnen, aldus de jongeren. Hun strafblad zal blanco zijn, wat voor de jongeren een belangrijke voorwaarde is om een “normaal” leven uit te bouwen. Ze beschouwen de BJZ als een laatste verwittiging; een verwittiging om hun leven opnieuw in handen te nemen zoals de maatschappij dit voorschrijft. Ze beseffen dat wanneer zij in de toekomst strafbare feiten zullen plegen, de maatschappij dit niet zal tolereren en hen een leven in de gevangenis te wachten staat. Bij de jongeren komt dit besef tijdens een verblijf in de BJZ. Ze zweren aldus een leven in de criminaliteit duidelijk af naar aanleiding van een combinatie van negatieve gebeurtenissen (waaronder een verblijf in de BJZ en stigma) en persoonlijke factoren (positiever zelfbeeld, hoop en moed). Eventuele sociale factoren, zoals de aanwezigheid van familieleden waarmee ze een band hebben en die de MOF afkeuren of de hulpverlening hebben geen invloed gehad aan het inzicht om hun leven te herpakken en zullen dit in de toekomst ook niet doen, aldus de jongeren.

*Zie me hier [GI] nu zitten. Het is mijn eigen fout, weet het. Maar door hier te zitten, gaan je ogen open. Je hebt ook tijd om na te denken he, en dan beseef je dat het allemaal niet waard is. Ik heb mezelf voorgenomen me volledig te herpakken. (...) Voor mezelf. Ik wil niet in de gevangenis belanden. Ik vind het hier al erg genoeg. (jongen, 18, GI)*



De kans op nieuwe strafbare feiten schatten ze laag in, omdat schuld, schaamte en teleurstelling in zichzelf centraal staan wanneer ze terugkijken naar hun MOF. Ze willen deze negatieve gevoelens niet meer meemaken en willen in de toekomst bepaalde triggers vermijden die strafbare feiten kunnen uitlokken. Zo willen ze hun zogenaamde “vrienden” vermijden die ervoor hebben gezorgd dat ze op het slechte pad zijn beland (n = 6). Drie jongeren willen ver gaan in het vermijdingsproces door ver van de woonplaats van hun “vrienden” te wonen: *“Ik keer niet meer terug naar daar [buurt in een stad]. Ik wil in Antwerpen gaan wonen, ver weg van mijn vriendenkring, want zij zorgen er toch alleen maar voor dat ik in de miserie terecht kom.”* (jongen, 17, 000C)

Het hebben van een zinvolle vrijetijdsbesteding in de toekomst, zodat verveling en ‘dode momenten’ tot een minimum worden herleid, wordt door de jongeren als belangrijk gevonden om recidive te voorkomen.

Het merendeel van de jongeren die in de BJZ verblijft omwille van een MOF, erkennen ergens nog impulsief en onstuimig gedrag in zich te hebben. Ze zijn van plan dit in de toekomst op te vangen door zichzelf op een andere manier te belonen, zoals (intensief) sporten.

*Ik loop graag op het kantje van wat mag en niet mag. Dat zal altijd zo zijn, denk ik. Het zal een kwestie zijn van niet toe te geven aan mezelf. Ik peis dat ik best verslaafd word aan sporten. Naar het schijnt komt dan van alles vrij in de hersenen en krijgt ge ook vol-doening ervan.* (meisje, 19, G1)

Uit bovenstaande resultaten blijkt dat verwacht wordt dat intrinsieke motivatie een cruciale rol zal spelen wanneer moeilijkheden het pad van de jongeren kruisen. Aan de intrinsieke motivatie wordt door de jongeren een belangrijker gewicht toegekend dan aan de sociale factoren. De intrinsieke motivatie om uit de moeilijkheden te geraken, wordt als een cruciale factor beschouwd. Wanneer moeilijkheden in de toekomst het pad van de jongeren kruisen, willen ze vooral vooruitkijken naar het leven vol nieuwe mogelijkheden, en vooral niet achterom kijken. De lessen uit het verleden dragen ze mee en worden noodzakelijk geacht om eerder gemaakte fouten niet meer te maken in de toekomst. De wil om iets van hun leven te maken (of net niet), hebben ze volledig zelf in handen. Niettegenstaande de noodzaak van intrinsieke motivatie, geven de jongeren aan dat het belangrijk is om een netwerk te hebben dat hen steunt, zeker in periodes gekenmerkt door moeilijkheden. Dit netwerk moet hen evenwel positief stimuleren, waardoor “slechte vrienden” (bv. druggebruikende vrienden) geen plaats meer krijgen in hun toekomst. Niet alleen het aangaan van nieuwe bindingen, maar

ook het breken met oude (“slechte”) bindingen blijkt een belangrijke stap te zijn. Vooral jongeren die aangeven drugs te gebruiken en MOF-jongeren geven de noodzaak aan om te breken met hun netwerk van druggebruikende peers en/of peers die criminaliteit plegen. Ten slotte geven ze aan dat het belangrijk is dat hun omgeving (zowel de directe omgeving als de maatschappij) hen zal aanvaarden als een volwaardig lid van de maatschappij. Ze hopen dat de maatschappij hen opnieuw kansen en vertrouwen geeft. Het aanvaard worden door de maatschappij, zonder meer, is een cruciale succesfactor, aldus de jongeren.

### 3.4.3. De jongeren die de toekomst niet rooskleurig tegemoet zien

Drieëntwintig jongeren zien de toekomst niet rooskleurig tegemoet. Factoren die de negatieve spiraal kunnen ombuigen, worden door deze jongeren niet (h)erkend of kunnen onvoldoende tegenwicht bieden om de verwachte moeilijkheden definitief een halt toe te roepen.

De intrinsieke motivatie (zijnde de wil om door te gaan, om uit het slop te geraken) is niet aanwezig bij veertien (van de 23) jongeren. Hun ervaren negatief zelfbeeld, gebrek aan zelfvertrouwen en/of druggebruik wegen bijzonder sterk door (“*niets komt goed*”) en zorgen ervoor dat hen de moed en hoop ontnomen wordt om het heft in eigen handen te nemen. Het verleden, met meer negatieve dan positieve ervaringen, ontmoedigt hen om vooruit te kijken. In tegenstelling tot de jongeren die de toekomst wel positief inschatten, geven deze jongeren duidelijk aan dat het verleden de toekomst determineert. Ze slagen er niet in om het verleden achter zich te laten. Ze verwachten niet dat sociale factoren het tij zullen keren, ook al zijn deze factoren aanwezig. Deze jongeren kunnen we typeren als fatalistisch.

Jongeren waar de motivatie wel aanwezig is (negen van de 23 jongeren), doch minimaal, geven aan dat de verwachte moeilijkheden in de toekomst wel zouden kunnen opgelost geraken door toedoen van sociale factoren. De sociale factoren zijn dezelfde als bij de jongeren die de toekomst wel rooskleurig tegemoet zien (lief, ouders en – in mindere mate – hulpverlening). Deze jongeren beschouwen de sociale factoren als meer dan zomaar triggers of kapstokken om uit de negatieve spiraal te geraken. Zij geven aan dat het doorbreken van de spiraal enkel mogelijk is door toedoen van de sociale factoren. De sociale factor kan de sleutel zijn die de weg naar intrinsieke motivatie opent (bij de jongeren die de toekomst positief inzien, zijn sociale factoren niet essentieel om de negatieve spiraal te doorbreken. De intrinsieke motivatie – de wil om iets te bereiken – is de cruciale factor). Wanneer de ondersteunende persoon afwezig zou zijn, al dan niet tijdelijk, wordt verwacht dat de moeilijkheden onmiddellijk terug-

komen. We kunnen aldus zeggen dat voor deze jongeren het oplossen van de moeilijkheden volledig zullen afhangen van de sociale factoren. Wanneer een partner, ouder of, in mindere mate, een professional aangeeft dat het tijd is dat de jongere zich herpakt, geven de jongeren aan dit ook te zullen doen. Wanneer deze persoon echter uit hun leven zal verdwijnen, geven zij aan dat de kans groot is dat ze opnieuw in een diepe put zullen belanden. En hoe dieper deze put zal zijn, hoe moeilijker het zal worden om eruit te kruipen, omdat de moed om eruit te kruipen ontbreekt.

*Weet ge, mijn mama is de enigste persoon die ik nog heb. Ik weet dat ik haar veel verdriet zou aandoen als ik niet op het rechte pad zou blijven. Ik heb me dan ook voorgenomen om braaf te zijn als ik buiten ben. (...) Ik doe dat voor mijn mama. Ik zie haar niet graag verdrietig.* (meisje, 17, GI)

Vier jongeren (van deze negen) geven echter expliciet aan niet over een ondersteunend sociaal netwerk te beschikken. Ze verwachten dat ze ook in de toekomst geen beroep kunnen doen op een ondersteunend persoon. De geringe aanwezige intrinsieke motivatie wordt niet verder aangewakkerd omdat geen sociale factoren aanwezig zijn waarvoor ze het tij willen doen keren: *"Ik heb niemand, nooit gehad. Als ik later in de shit zit, tja, dan zal niemand mij eruit halen. Dan blijf ik er maar inzitten zeker? (...)* Voor wie of wat zou ik moeite doen?" (meisje, 17, cat. 1 – leefgroep)

### 3.5. *De perceptie van de jongeren over de formele sociale factoren*

#### 3.5.1. De begeleiders

In 3.4. werd reeds aangegeven dat informele sociale factoren, zoals een partner en ouders, door de jongeren als de belangrijkste sociale factoren beschouwd worden om de moeilijkheden een halt toe te roepen. Er wordt slechts een minimale rol toebedeeld aan formele sociale factoren, zoals onderwijs en hulpverlening, en enkel begeleiders worden binnen deze categorie vernoemd. De jongeren die een belangrijke rol toebedelen aan hun begeleider geven aan dat ze de volgende - in volgorde van belangrijkheid - begeleidingscomponenten geconcretiseerd zien in hún begeleider: betrouwbaarheid, onvoorwaardelijke acceptatie en flexibiliteit. Wanneer deze begeleidingscomponenten aanwezig zijn, wordt de relatie tussen de begeleider en de jongere als positief ervaren door de jongere. Hierdoor krijgt de begeleider een belangrijke rol toebedeeld door de jongere, zowel vóór als tijdens de transitieperiode.

## TRANSITION SECURED?

*Mijn begeleider is mijn superheld. Hij moeit zich nooit, luistert steeds en hij staat er steeds als ik hem nodig heb. (...) Als ik alleen zal wonen, zal hij de eerste zijn wie ik zal opbellen als ik hulp nodig heb, eender wat. (jongen, 19, cat. 1 - TCK)*

De jongeren waarvan hun begeleider niet over deze begeleidingscomponenten beschikt, geven aan dat dit de reden zou kunnen zijn waarom ze geen belangrijke rol toebedelen aan hun begeleider.

We gaan nu kort in op de drie begeleidingscomponenten.

### 3.5.1.1. Betrouwbaarheid

De jongeren die aangeven dat hun begeleider hun favoriete steunpilaar en klankbord is, zien hun begeleider eerder als hun beste vriend(in) dan als een professional. Ze appreciëren de betrouwbaarheid van hun begeleider sterk, wat concreet tot uiting komt in het discreet behandelen van informatie, en zeker die informatie waarbij de jongeren uitdrukkelijk hebben gevraagd naar discretie.

*Mijne begeleider is er altijd voor mij geweest, en is te vertrouwen. (...) Ik ben er zeker van dat ik hem altijd mag contacteren, ook later, als ik geen BZW meer doen, en zeker als ik in de shit zit. (meisje, 20, cat. 1 - BZW)*

### 3.5.1.2. Onvoorwaardelijke acceptatie

Een tweede belangrijk element dat de jongeren aanhalen als begeleidingscomponent is de onvoorwaardelijke acceptatie. Onvoorwaardelijke acceptatie betekent in de ogen van de jongeren een *positieve, hoopgevende en cliëntgerichte bejegening* waarbij de keuzes van de jongere geaccepteerd en gerespecteerd worden.

De jongeren concretiseren dit, ten eerste, door aan te geven dat ze een volwaardige gesprekspartner willen zijn. De jongeren beklemtonen dat hun mening niet genegeerd mag worden en dat zij zeggenschap willen krijgen inzake keuzes die hun leven verregaand zullen beïnvloeden. Zij geven immers aan zich ervan bewust te zijn dat begeleiders niet altijd aanwezig zullen blijven om hen te helpen en ze willen daarom de kans krijgen om te participeren in het nemen van belangrijke beslissingen aangaande hun hulpverleningstraject. De jongeren die aangeven dat ze als een volwaardige partij worden aanzien, waar rekening mee gehouden wordt en waar naar geluisterd wordt, zijn positief over hun hulpverleningsrelatie.

Ten tweede vinden de jongeren het belangrijk dat begeleiders aandacht hebben voor hun verhaal. Jongeren waarderen gesprekken met een luisterende, respectvolle en meelevende begeleider, eerder dan een sanctionerende begeleidersstijl. De jongeren

houden er ook van dat begeleiders spontaan vragen 'hoe gaat het met je?', zonder bijbedoelingen. De jongeren die zich positief uitlaten over hun begeleider hebben het gevoel dat hun begeleider oprecht geïnteresseerd is in hun kant van het verhaal, zonder te 'zagen' en (te) snel te oordelen. Deze jongeren geven aan dat hun begeleider verder kijkt dan het probleem en samen met hen op zoek gaat naar de problemen achter het probleem.

Ten derde willen de jongeren dat de begeleiders, en zeker met het oog op een succesvolle transitie, zich positief en constructief opstellen. Een sterk geloof in een succesvolle toekomst vormt hierbij het fundament. De jongeren vinden het belangrijk dat ze de nodige experimenteerruimte krijgen, die hen toelaat om op eigen tempo te werken aan de ontplooiing van hun persoonlijke mogelijkheden. Dit houdt volgens de jongeren concreet in dat hulpverlening aangestuurd moet worden vanuit de jongeren zelf en dat ze fouten mogen maken. Ze vragen dan ook van de begeleiders dat de begeleiding ruimte laat voor vallen, opstaan en onvoorwaardelijk opnieuw beginnen. De jongeren die hun begeleider aanzien als een belangrijke sociale factor hebben het gevoel dat ze voldoende ruimte en tijd krijgen om te experimenteren. Het herhaaldelijk krijgen van (nieuwe) kansen ervaren de jongeren als een grote troef: *"Als ik weer eens mijn huishuur vergeet te betalen, dan krijg ik niet direct op mijn kop, maar zorgen we er samen voor dat de betalingen in orde komen."* (jongen, 18, cat. 1 - BZW)

### 3.5.1.3. Flexibiliteit

De jongeren die de relatie met hun begeleider positief evalueren, geven allen aan dat ze steeds bij hun begeleider terecht kunnen als ze hier nood aan hebben, en niet alleen op vastgelegde momenten. Het kunnen delen van hun verhaal met een begeleider op niet vastgelegde momenten zorgt vaak voor verhelderende inzichten, temeer omdat dergelijke gesprekken in een ongedwongen sfeer plaatsvinden: *"De beste gesprekken met mijn IB zijn de gesprekken die plots ontstaan, zonder dat het van een week van tevoren was afgesproken. Vaak op mijn kamer oftijdens de rookpauze, zo uit het niets, maar vaak heel verhelderend."* (meisje, 17, cat. 1 - leefgroep)

### 3.5.2. De jeugdrechter en de consulent: eerder controleurs dan begeleiders

De jeugdrechter en de consulent van het comité voor bijzondere jeugdzorg of van de sociale dienst van de jeugdrechtbank worden door geen enkele jongere spontaan vermeld doorheen het interview. Wanneer de onderzoekster expliciet vroeg naar hun ervaring met beide actoren, hebben alle jongeren aangegeven dat noch de jeugdrechter, noch de consulent, belangrijke formele sociale factoren zijn. Het merendeel van de jongeren beschouwt beide actoren louter als 'controleurs' die alleen controleren en sanctioneren en op geen enkel moment een hulpverlenende rol aannemen.

### 3.5.2.1. Jeugdrechter

De jongeren (n = 19) hebben vooral klachten over de stijl en het gedrag van de jeugdrechter, wat jongeren een gevoel van machtsongelijkheid geeft: *“Die arrogantie van mijn jeugdrechter, ik word daar echt kwaad van.”* (meisje, 17, 000C)

Daarnaast klagen de jongeren over de holle invulling van het begrip ‘hoorplicht’ (Art. 52 Wet op de Jeugdbescherming (1965)). Twintig jongeren voelen zich niet gehoord door de jeugdrechter: elf jongeren voelen zich niet gehoord omdat de jeugdrechter hen (letterlijk) de kans niet geeft om hun verhaal te vertellen: *“Ik heb nooit de kans gekregen om iets te zeggen. Hij [jeugdrechter] sprak, iedereen moest zwijgen, en ik mocht vertrekken.”* (jongeren, 18, cat. 1 - BZW); negen jongeren vinden dat de jeugdrechter wel formeel hun verhaal laat vertellen, maar dat de jeugdrechter hun tussenkomst niet ernstig neemt.

Vijftien jongeren erkennen gehoord te worden door de jeugdrechter, maar dit gebeurt laattijdig. De jongeren geven aan dat de beschikking of het vonnis in hun zaak telkens reeds genomen werd voordat ze gehoord werden door de jeugdrechter: *“Hij luistert wel oprecht naar me, ik voel dat (...) Dat lucht op, maar langs de andere kant is dat ook bullshit, aangezien de jeugdrechter zijn beslissing al genomen heeft vóór ik binnenkom.”* (jongen, 17, GI)

De jongeren die zich wel positief uitlaten over de jeugdrechter (n = 19), wijzen op de positieve stimulans en het krijgen van kansen door de jeugdrechter. Deze jongeren geven ook aan dat oprecht naar hun verhaal geluisterd wordt en dat er rekening mee gehouden wordt. Ze zien in de jeugdrechter een motiverend persoon die hen aanspoort om (opnieuw) een positief pad te bewandelen. Een positief contact met de jeugdrechter heeft hen vertrouwen voor de toekomst, maar verder zal de invloed van de jeugdrechter op hun (toekomstige) keuzes eerder minimaal zijn: *“Ik heb het al vaak verpest en toch blijft hij [jeugdrechter] in mij geloven. Ik vind dat wel chic en dat geeft moed voor later. Maar zal toch content zijn als ik verlost zal zijn van de jeugdrechtbank.”* (meisje, 17, GI)

### 3.5.2.2. Consulent

Qua ondersteuning ervaren 52 jongeren negatieve gevoelens bij hun consulent. Deze negatieve ervaring geldt zowel voor de consulenten van het comité voor bijzondere jeugdzorg als van de sociale dienst van de jeugdrechtbank. De jongeren klagen erover dat de consulent weinig interesse toont, niet betrokken is en amper tijd maakt voor een degelijk gesprek: *“Ik heb twee weken geleden gebeld naar mijn consulent voor een afspraak. Ge moet niet peizen dat ze me terugbelt, hé.”* (jongen, 17, cat. 1 - TCK)

Zesentwintig jongeren geven zelfs expliciet aan zich een ‘dossier’, een ‘nummer’ te voelen, ‘één van de zovelen in de rij’. Ze hebben niet het gevoel bij hun consulent terecht te kunnen. De jongeren wijten dit deels aan de te hoge caseload van hun consulent. Daarnaast hekelen de jongeren het gebrek aan continuïteit: de jongeren vinden het erg vervelend als verschillende consulenten op korte tijd de revue passeren.

Elf jongeren zijn wel tevreden over hun consulent. De begeleidingscomponenten die een kwaliteitsvolle begeleider in zich draagt, vinden we ook terug bij deze consulenten, namelijk betrouwbaarheid, onvoorwaardelijke acceptatie en flexibiliteit.

## 4. Discussie

### 4.1. *Uitlopende emoties over de nakende uitstroom*

Net zoals voorgaand retrospectief onderzoek bij jeugdzorgverlaters (Dima & Skehill, 2011) heeft geconcludeerd, zien we in ons onderzoek dat de overgang naar volwassenheid niet zomaar aan hen voorbij gaat. Het is een levensfase die alle jeugdzorgverlaters bezighoudt, ongeacht leeftijd, geslacht, hulpverleningsvorm en –traject. Rutter (1995) spreekt van een keerpunt (‘turning point’) in de levensloop van jongeren. Ons onderzoek toont aan dat de jongeren beseffen dat ze niet lang in het moratorium – een wacht- en experimenteerruimte voorafgaand aan het echte leven (Verhellen, 2000) – kunnen blijven, dit in tegenstelling tot hun peers. Ze beseffen dat ze minder tijd hebben om te leren volwassen verantwoordelijkheden (zoals alleen wonen) op te nemen. De literatuur spreekt in die context over een ‘moment’, eerder dan over een ‘proces’ (Dima & Skehill, 2011) of ‘instant adulthood’ (Stein & Carey, 1986). Jeugdzorgverlaters ervaren de uitstroom als twee verschillende, maar met elkaar verbonden transities – sociaal en psychologisch – die plaatsvinden op een verschillend tempo. Van de jongeren wordt immers verwacht dat ze onmiddellijk de volwassen verantwoordelijkheden opnemen (sociaal), terwijl ze nood hebben aan tijd en ruimte om te wennen aan het volwassen worden (psychologisch) (Dima & Skehill, 2011).

In ons onderzoek stellen we vast dat het merendeel van de jongeren ambivalente emoties heeft over de nakende uitstroom. Bij een minderheid van de geïnterviewde jongeren steken gevoelens van angst de kop op, of omgekeerd, zijn gevoelens van blijdschap overheersend. Deze bevinding sluit aan bij bestaand onderzoek. Voorgaand onderzoek bij jeugdzorgverlaters (Dima & Skehill, 2011; Smit, 1995) toont ook aan dat verschillende emoties, op een continuüm van uitgesproken vreugde tot paniek, de kop opsteken wanneer de uitstroom nadert, met uitgesproken blijdschap in de minderheid. De uitstroom wordt, aldus deze onderzoekers, eerder geassocieerd met een (nieuwe) ver-

lieservaring waardoor angstgevoelens, veruiterlijkt door ontkenning en vermijdingsgedrag, de kop opsteken. Dergelijke copingstrategieën (zogenoemde ‘emotionele’ en ‘ontwijkende’ copingstrategieën) belemmeren een adequate aanpassing en daarmee het functioneren van de jongere. Dima & Skehill (2011) konden op basis van de semi-structureerde interviews met de jeugdzorgverlaters aantonen dat de moeilijkheden in het verleden - zoals het onverwerkt verdriet dat gerelateerd is aan de grootste scheiding in hun leven, namelijk die van hun ouders – goede voorspellers zijn van de valentie en intensiteit van de emoties die een nakende uitstroom oproept. Op basis van onze data kunnen we niet nagaan of ook hier sprake is van een samenhang tussen gebeurtenissen in het verleden en de emoties die de uitstroom oproepen daar vragen over het verleden niet systematisch deel hebben uitgemaakt van de interviewleidraad. Wat we wel kunnen zeggen, is dat gevoelens van angst meer uitgesproken zijn bij jongeren die aangeven over een laag zelfbeeld te beschikken en/of aangeven psychische problemen te hebben. Wanneer deze jongeren daarenboven niet beschikken over een ondersteunend informeel sociaal netwerk, kunnen we eerder spreken van paniek dan van onrust en bezorgdheid. Dima & Skehill (2011) kwamen tot de conclusie dat de jongeren die zich niet voldoende voorbereid voelden op de transitieperiode eerder angstig uitkeken naar de uitstroom. In ons onderzoek hebben de jongeren op geen enkel moment een associatie gemaakt tussen de mate van voorbereiding en de emoties bij de uitstroom. Wanneer we het traject (stabiel traject vs. onstabiel traject) en de hulpverleningsvorm (op het moment van het interview) van de jongeren vergelijken met de emoties die de uitstroom oproept, vinden we geen patroon terug. Bestaand onderzoek heeft een eventueel verband tussen het traject, de hulpverleningsvorm en de emoties die de uitstroom oproept tot dusver niet onderzocht.

## 4.2. *Toekomstverwachtingen*

### 4.2.1. Jongeren met een positief toekomstbeeld

De meerderheid van de jongeren ( $n = 48$ ; 68%) uit ons onderzoek heeft een positief toekomstperspectief. Een positieve toekomstvisie lijkt in tegenspraak met voorgaand onderzoek bij jeugdzorgverlaters waar succeservaringen in mindere mate aanwezig zijn (Courtney et al., 2001; Courtney & Dworsky, 2006; Stein & Munro, 2008). Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat voorgaande onderzoeken retrospectieve (zijnde terugkijken naar de transitieperiode) en (vaak) kwantitatieve studies zijn, terwijl ons onderzoek peilt naar de verwachtingen voor de toekomst. De tweede fase van de follow-up zal op dit vlak interessante informatie aanleveren daar we de verwachtingen kunnen toetsen aan hun ervaringen, achttien maanden later. Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat de opgetekende moeilijkheden een interpretatie kunnen zijn van de onderzoekers en dat ze niet als ‘moeilijkheid’ door de jonge-



ren zelf worden ervaren (bv. de afwezigheid van een stabiele woonst wordt door de onderzoekers beschouwd als een moeilijkheid, maar wordt daarom door de jongeren niet als een moeilijkheid ervaren). We zien dat het prospectief onderzoek van Sulimani-Aidan en Benbenishty (2011) ook tot de conclusie komt dat twee derde van de jeugdzorgverlaters de toekomst positief tegemoet ziet. Ons onderzoek is consistent met voorgaande Vlaamse onderzoeken bij de 'doorsnee' populatie van jongeren die concluderen dat jongeren doorgaans de toekomst gematigd tot positief tegemoet zien (Jacobs & Cops, 2013; Op de Beeck, 2010).

Achttien jongeren met een positieve toekomstvisie verwachten geen moeilijkheden tijdens de transitieperiode omdat hun diploma voor de nodige positieve startkwalificaties zal zorgen die de andere levensdomeinen positief zullen beïnvloeden (profiel 1).

Dertig jongeren, eveneens met een positieve toekomstvisie, verwachten wel dat moeilijkheden hun pad zullen kruisen, maar dat deze moeilijkheden slechts tijdelijk zullen zijn (profiel 2). Deze jongeren leggen de volledige verantwoordelijkheid voor een geslaagde transitieperiode bij zichzelf. Voor hen is duidelijk dat het echte keerpunt ligt in de eigen beslissing om moeilijkheden ter harte te nemen; een beslissing die voortvloeit uit hun eigen motivatie. Ze nemen deze beslissing wanneer zij, bij het vergelijken met hun peers, tot de vaststelling zijn gekomen dat ze een sociale of maatschappelijke achterstand hebben opgelopen. Ze willen deze achterstand goedmaken om in de toekomst even succesvol te zijn als hun peers. Zij minimaliseren de rol van de sociale factoren en geven vooral aan dat *zij* de actie zullen moeten ondernemen om de negatieve spiraal te doen stoppen. In de desistanceliteratuur wordt aangegeven dat er sprake is van een 'openheid om te veranderen' (Giordano, Cernkovich & Rudolph, 2002). Wanneer de 'point of no return' gekomen is, met name wanneer de jongeren tot de vaststelling komen dat hun leven afwijkt van het leven dat ze voor ogen hebben, beseffen ze dat ze de tijd dringt om de vicieuze cirkel van moeilijkheden te doorbreken (Colman & Vander Laenen, 2012). Deze jongeren zijn sterk toekomstgericht. Zij beschouwen hun verleden als een vorm van levensles waarvan de gevolgen zichtbaar zullen zijn tijdens de transitieperiode, maar het verleden mag hun doelen die zij willen nastreven op de verschillende levensdomeinen niet hypothekeren. Niettegenstaande de jongeren de intrinsieke motivatie benadrukken en de invloed van sociale factoren in het oplossen van moeilijkheden minimaliseren, kunnen de jongeren niet ontkennen dat een rol weggelegd is voor sociale factoren. Sociale factoren spelen de rol van een 'uitweg'; ze bieden perspectief en opportuniteiten. De jongeren zijn immers de mening toegedaan dat een positief zelfbeeld en een groeiend zelfvertrouwen kunnen geïnitieerd of getriggerd worden door een (nieuwe) sociale binding. Deze sociale factoren blijken belangrijke bronnen van steun te zijn wanneer (nieuwe) moeilijkheden zullen opduiken. We kunnen op basis van de interviews twee groepen sociale factoren identi-

ficeren, zijnde persoonlijke banden (lief, ouders) en, in mindere mate, hulpverlening. Het gebrek aan begeleidingscomponenten die de begeleiders in zich dragen, zijnde betrouwbaarheid, onvoorwaardelijke acceptatie en flexibiliteit, zorgt ervoor dat slechts enkele jongeren hun begeleider als de belangrijkste sociale factor beschouwen om moeilijkheden een halt toe te roepen (Vander Laenen, 2008).

#### 4.2.2. Jongeren met een negatief toekomstbeeld

Drieëntwintig jongeren (32%; de minderheid dus) zien de toekomst niet rooskleurig tegemoet daar ze verwachten dat onoverkomelijke moeilijkheden op verschillende levensdomeinen (zoals arbeid, financiën en huisvesting) een domper zullen zetten op een succesvolle transitieperiode (profiel 3). Het merendeel van de jongeren die de toekomst niet rooskleurig inzielt (veertien van de 23 jongeren) is erg fatalistisch ingesteld: het verleden ontmoedigt hen om vooruit te kijken ondanks de aanwezigheid van sociale factoren. De intrinsieke motivatie om het tij te keren, ontbreekt. We kunnen ons de vraag stellen wat de samenleving met deze groep moet aanvangen. De andere jongeren uit deze groep (negen van de 23 jongeren) beschouwen sociale factoren als hulpmiddel om de verwachte moeilijkheden alsnog te ondervangen. Deze factoren (een lief, ouders en in mindere mate de hulpverlening) kunnen hen hierbij helpen: emotioneel betekenen ze zoveel voor de jongeren dat ze voor hen hun moeilijkheden een halt willen toeroepen. Ze willen immers de sociale actoren niet kwetsen of ontgoochelen. Bij deze jongeren merken we ook een 'openheid om te veranderen' op, maar deze openheid is eerder ingegeven door de sociale factoren, en niet omdat zijzelf de stap, de actie willen zetten om de moeilijkheden een halt toe te roepen. Hun intrinsieke motivatie om de vicieuze cirkel te doorbreken, is immers afwezig, of slechts minimaal aanwezig. Deze jongeren zijn minder toekomstgericht doordat ze niet geloven in een positieve toekomst. Ze geven aan in het verleden talrijke kwetsuren te hebben opgelopen die tot op de dag van vandaag niet geheeld zijn.

#### 4.2.3. Identiteitstransformatie

Uit de interviews wordt duidelijk dat een wijziging in de beleefde 'identiteit' centraal staat binnen de intrinsieke motivatie. Ook hier is volgens onze data een onderscheid te vinden naargelang het profiel. De meeste respondenten binnen profiel 2 geven aan zichzelf teruggevonden te hebben waarbij ze als het ware twee identiteiten hebben: "ik als instellingskind" versus "ik in de nabije toekomst, zonder stigma". Ze geven aan een andere persoon te zullen zijn (in de toekomst) en een nieuwe identiteit, die nog niet bestond, te zullen ontwikkelen. Onderzoekers geven aan dat identiteitstransformatie een essentieel onderdeel is van recovery (Colman & Vander Laenen, 2012; Curtis & Eby, 2010; Kellogg, 1993). Giordano et al. (2002) spreken over de cognitieve verandering die leidt tot 'replacement self': het hebben van een nieuwe identiteit die ervoor zal

zorgen dat ze sterker in het leven staan, met meer zelfvertrouwen en een positiever zelfbeeld, waardoor de verwachte moeilijkheden tijdig een halt zullen toegeroepen worden. In tegenstelling tot profiel 2, geven de jongeren met profiel 3 niet aan dat ze een identiteitstransformatie zullen ondergaan. Ze blijven steken in het verleden en slagen er niet in een nieuwe identiteit aan te nemen: het verleden, met meer negatieve ervaringen dan positieve, ontmoedigt hen om vooruit te kijken, waardoor de aanwezige kwetsbaarheden nog sterker op de voorgrond komen.

Uit ons onderzoek wordt duidelijk dat de (directe) sociale omgeving een niet te onderschatten rol speelt in het doorbreken van de vicieuze cirkel. De jongeren geven aan dat het belangrijk is dat hun sociale omgeving hen aanvaardt, met hun rugzakje, en hen opnieuw kansen geeft om een pro sociaal leven op te bouwen. Zij beseffen dat er een verschil is tussen willen veranderen en de mogelijkheid krijgen om te veranderen (bv. de kans krijgen om een woonst te huren, ook al heeft de jongere een BJZ-statuu t). Barrières zoals de stigmatisering door de maatschappij spelen een niet te miskennen rol. In navolging van Becker (1963) maken verschillende desistance-onderzoekers gewag van de structurele barrières die ervoor zorgen dat de moeilijkheden niet opgelost geraken, ondanks de wil van de individu. Maruna & Farrall (2004) geven in hun onderzoek aan dat niet alleen de persoon de conventionele maatschappij moet aanvaarden, maar dat deze conventionele maatschappij ook de individu met zijn rugzakje met negatieve gebeurtenissen moet aanvaarden. Ook binnen recovery wordt rekening gehouden met stigma. Kellogg (1993) geeft aan dat recovery niet kan bereikt worden door enkel de persoon zelf. De individu dient een nieuwe sociale setting te vinden die hem/haar aanvaardt en ondersteunt. De jongeren van profiel 2 zijn zich ervan bewust dat ze gestigmatiseerd worden door de omgeving, maar verwachten dat het stigma zal wegebben eens ze de deur van de BJZ dicht hebben getrokken. De jongeren van profiel 3 verwachten dat het stigma niet snel zal verdwijnen. Ze geven aan dat de omgeving hen steeds zal blijven bekijken als een jongere uit de BJZ, net omwille van het rugzakje dat ze dragen.

#### 4.3. *Aanbevelingen voor de praktijk*

De uitstroom wordt door sommige jeugdzorgverlaters eerder geassocieerd met een (nieuwe) verlieservaring waardoor angstgevoelens de kop opsteken. Als hulpverlener is het belangrijk om de verlieservaring als verlies te (h)erkennen door samen met de jongere tijdig stil te staan bij de emoties die de uitstroom oproept.

Overeenkomstig voorgaand onderzoek bij kwetsbare jongeren (Vander Laenen, 2012), blijkt uit ons onderzoek dat informele positieve en wederkerige relaties een belangrij-

kere plaats innemen in het leven van de jongeren dan hulpverleners. Daarom is het als hulpverlener belangrijk om het informele netwerk van de jongeren uit te breiden en te bestendigen door hen sociale en relationele vaardigheden bij te brengen. Dit wordt echter pas door de jongeren aanvaard als ze een goede band hebben met de hulpverlener; als de hulpverlener de drie begeleidingscomponenten (betrouwbaarheid, onvoorwaardelijke acceptatie en flexibiliteit) in zich draagt. De jongeren moeten daarom de mogelijkheid hebben om zelf hun hulpverlener te kiezen ('matching') opdat de professionele ondersteuning door de jongere zou aanvaard worden (Van Audenhove, 2014).

Gebrek aan continuïteit doorheen het hulpverleningstraject en de afwezigheid van de begeleidingscomponenten zorgen ervoor dat de jongeren zich negatief uitlaten over hun consulent. Daarom is het aan te bevelen dat elke jongere twee consulenten toevertrouwd krijgt die gedurende het volledige hulpverleningstraject aan hun zij blijven staan, ook tijdens de uitstroom: bij afwezigheid van één consulent kan steeds beroep worden gedaan op de tweede consulent. Elke consulent dient daarnaast de begeleidingscomponenten in zich te dragen opdat een band tussen de jongere en de consulent opgebouwd kan worden.

Daarnaast is het ook belangrijk dat elke jeugdrechter oprecht en tijdig naar het verhaal van de jongeren luistert en dat er rekening mee gehouden wordt. Op die manier voelen de jongeren zich gehoord, wat een positieve perceptie over de hulpverlening en justitiële actoren in de hand kan werken.

Uit ons onderzoek blijkt dat een derde van de jongeren een negatief toekomstbeeld voor ogen heeft, waarbij de verwachte moeilijkheden tijdens de transitieperiode als onoverkomelijke obstructies worden aanzien. Al deze jongeren ervaren een negatief zelfbeeld en/of geven aan over psychische problemen te beschikken en/of geven aan niet meer zonder drugs te kunnen. Als hulpverlener is het belangrijk om steeds te vertrekken vanuit de sterktebenadering ('strength based') en niet te focussen op de problemen en het verleden van de jongeren (Saleebey, 2005). Wanneer vertrokken wordt vanuit de krachten van de jongeren kan dit bijdragen tot een positiever toekomstbeeld bij de jongeren. Daarnaast is het als hulpverlener belangrijk stil te staan bij de sociale constructies die de kwetsbaarheden kunnen zijn en waardoor de jongeren zich zo gaan gedragen. De stigma die de jongeren ervaren, is belangrijk om te (h)erkennen als hulpverlener.

## 5. Bibliografie

Becker, H.S. (1963). *Outsiders*, New York, The Free Press.

Berzin, S., Rhodes, A.M. en Curtis, M.A. (2011). "Housing experiences of former foster youth: How do they fare in comparison to other youth?" *Children and Youth Services Review*, nr. 33, 2119-2126.

Cashmore, J. en Paxman, M. (2006). "Predicting after-care outcomes: the importance of 'felt' security", *Child and Family Social Work*, nr. 11, 232-241.

Collins, M. (2001). "Transition to adulthood for vulnerable youths: a review of research and implications for policy", *Social Service Review*, nr. 75, 271-291.

Colman, C. en Vander Laenen, f. (2012). "Recovery Came First: Desistance versus Recovery in the Criminal Careers of Drug-Using Offenders", *Scientific World Journal*.

Courtney, M.E. en Dworsky, A. (2006). "Youth leaving out-of-home care in the USA", *Child and family Social Work*, nr. 11, 209-219.

Courtney, M., Piliavin, I., Grogan-Kaylor, A. en Nesmith, A. (2001). "Foster youth transitions to adulthood: a longitudinal view of youth leaving care", *Child Welfare*, nr. 80, 685-717.

Curtis, S. L. en Eby, L. T. (2010). "Recovery at work: The relationship between social identity and commitment among substance abuse counselors", *Journal of Substance Abuse Treatment*, nr. 39, 248-254.

Dima, G. en Skehill, C. (2011). "Making sense of leaving care: the contribution of Bridges model of transition to understanding the psycho-social process", *Children and Youth Services Review*, nr. 33, 2532-2539.

Dixon, J. (2008). "Young people leaving care: health, well-being and outcomes", *Child & Family Social Work*, nr. 13, 207-217.

Dworsky, A. en Courtney, M.E. (2009). "Homelessness and the transition from foster care to adulthood", *Child Welfare*, nr. 88, 23-56.

Giordano, P., Cernkovich, S. en Rudolph, J. (2002). "Gender, crime and desistance: toward a theory of cognitive transformation", *The American Journal of Sociology*, nr. 107, 990-1064.

Hook, J.L. en Courtney, M.E. (2011). "Employment outcomes of former foster youth as young adults: the importance of human, personal, and social capital", *Children and Youth Services Review*, nr. 33, 1855-1865.

Jacobs, L. en Cops, D. (2013). "Het subjectief welbevinden van Antwerpse en Gentse scholieren". In N. Vettenburg, M. Elchardus, J. Put en S. Pleysier (eds.), *Jong in Antwerpen en Gent. Bevindingen uit de JOP-monitor Antwerpen-Gent*, Leuven, Acco, 123-146.

Keller, T.E., Salazar, A.M. en Courtney, M.E. (2010). "Prevalence and timing of diagnosable mental health, alcohol and substance use problems among older adolescents in the child welfare system", *Children and Youth Services Review*, nr. 32, 626-634.

Kellogg, S. (1993). "Identity and recovery", *Psychotherapy*, nr. 30, 235-244.

Maluccio, A., Krieger, R. en Pine, B. (1990). "Adolescents and their preparation for life after foster family care: An overview". In A. Maluccio, R. Krieger en B. Pine (Eds.), *Preparing adolescents for life after foster care: the central role of foster parents*, Washington, DC, Child Welfare League of America, Inc., 5-17.

Maruna, S. en Farrall, S. (2004). "Desistance from crime: a theoretical reformulation", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, nr. 43, 171-194.

Naccarato, T., Brophy, M. en Courtney, M.E. (2010). "Employment outcomes of foster youth: the results from the Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Foster Youth", *Children and Youth Services Review*, nr. 32, 551-559.

Narendorf, S.C. en McMillen, J.C. (2010). "Substance use and substance use disorders as foster youth transition to adulthood", *Children and Youth Services Review*, nr. 32, 113-119.

O'Gorman, A. en Vander Laenen, F. (2010). "Ethische aspecten van het kwalitatief onderzoek". In T. Decorte en D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven, Acco, 532-557.

Op de Beeck, H. (2010). "Welbevinden van Vlaamse jongeren". In N. Vettenburg, J. Deklerck en K. Siongers (eds.), *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 2*, Leuven, Acco, 213-237.

Pecora, P., Kessler, R., O'Brien, K., White, C., Williams, J., Hiripi, E., et al. (2006). "Educational and employment outcomes of adults formerly place in foster care: Results from the Northwest Foster Care Alumni study", *Children and Youth Services Review*, nr. 28, 1459-1481.

Ringle, J.L., Ingram, S.D. en Thompson, R.W. (2010). "The association between length of stay in residential care and educational achievement: results from 5- and 16-year follow-up studies", *Children and Youth Services Review*, nr. 32, 974-980.

Rutter, M. (1995). *Psychosocial disturbances in young people: challenges for prevention*, Cambridge, Cambridge University press.

Saleebey, D. (2005). *The strengths perspective in social work practice (4th Ed.)*, Boston: Pearson Education, Inc.

Seginer, R (2009). *Future orientation: Developmental and ecological perspectives*, New York, Springer, 260 p.

Smit, M. (1995). "Preparation for discharge from residential care: a report from the Netherlands". In J.R. Rycraft en E.V. Mech (eds.). *Prepare foster youth for adult living*. Washington, Child Welfare League of America.

Stein, M. en Carey, K. (1986). *Leaving care*, Oxford, Basil Blackwell.

Stein, M. en Munro, E. (eds.), (2008). *Young people's transitions from care to adulthood: international research and practice*, London, Jessica Kingsley, 320 p.

Sulimani-Aidan, Y. en Benbenishty, R. (2011). "Future expectations of adolescents in residential care in Israel", *Children and Youth Services Review*, nr. 33, 1134-1141.

Van Audenhove, S. (2014). "If the youth care worker had called at least it would show she cared." Young care leavers' perspectives on the importance of care". In xxx (eds.). *Its's for your own good. Research on Youth justice practices*. In press.

Van Audenhove, S. en Vander Laenen, F. (2011). "Zorg voor de toekomst: jongeren uit de bijzondere jeugdbijstand in de overgang naar volwassenheid", *Vlaams Tijdschrift voor Orthopedagogie*, nr. 30, 16-28.

Vander Laenen, F. (2008). "Van hun kant bekeken. Jongeren met gedrags- en emotionele stoornissen over de reactie op druggebruik in hun instelling", *TOKK*, nr. 33, 65-77.

Verhellen, E. (2000). *Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, 4de ed., Leuven, Garant.

Wade, J en Dixon, J. (2006). "Making a home, finding a job: investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care", *Child and Family Social Work*, nr. 11, 199-208.

# Detentie tijdens vredesmissies: belang, problemen en uitdagingen voor de toekomst

CEDRIC DE KOKER

## 1. Inleiding

Sinds de oprichting van de Verenigde Naties (VN) en door de jaren heen werd veelvuldig een beroep gedaan op VN blauwhelmen en andere vredestroepen om de orde en vrede te herstellen in gebieden die lange tijd verwickeld waren in een gewapend conflict en voor het eerst sinds lang vooruitzicht hebben op vrede. In het kader van hun opdracht hebben deze vredestroepen zich bij momenten genoodzaakt gezien bepaalde individuen te detineren, zij het omdat ze verdacht werden van het plegen van een (zwaar) misdrijf, zij het omdat ze een veiligheidsrisico inhielden voor de bevolking of de vredestroepen. De voorbeelden zijn legio. Gedurende de *Stabilisatiemissie van de VN in Haïti* (MINUSTAH), bijvoorbeeld, werden verschillende personen opgepakt en gedetineerd omwille van vermeende banden met criminele organisaties ("Haïti: UN peacekeepers mount new anti-gang operation in capital", 2005). Ook de vredestroepen van de *Kosovo Force* (KFOR) kunnen in dit verband als voorbeeld dienen daar zij verschillende personen detineerden, ditmaal weliswaar eerder omwille van het veiligheidsrisico dat deze individuen betekenden (Naert, 2006, pp. 60-62). Het kan dan ook gesteld worden dat het detineren van personen, ongeacht of het gaat om strijdkrachten of burgers, een aanvaarde praktijk geworden is tijdens vredesmissies. Dit werd ook erkend door verschillende staten die stelden dat "*detention is a necessary, lawful and legitimate means of achieving the objectives of international military operations*", vredesmissies hierbij inbegrepen (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2012).

Echter, ondanks dat vredestroepen, zoals vermeld, steeds vaker detentie zien als een belangrijk hulpmiddel om hun opdracht tot een goed einde te brengen, moet erkend worden dat dit geen evidentie is en dat detentie tijdens vredesmissies verschillende militaire, politieke en juridische dimensies heeft die het een complexe aangelegenheid maken (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2007, p. 363). De normale *modus operandi* die bij detentie gangbaar is in vredetijd blijkt immers vaak niet mogelijk tijdens een dergelijke operatie, daar de militairen en politieofficieren die er deel van uitmaken, moeten werken in moeilijke en bij momenten zelfs vijandige omstandigheden.

Een goed uitgewerkt juridisch kader dat rekening houdt met de verschillende aspecten van detentie tijdens vredesmissies en waarin de beleidsmakers duidelijk de bevoegdheden van de vredesmacht, alsook de te volgen procedures die in deze situaties van toepassing zijn omschrijven, zou hier soelaas kunnen bieden. Het zou voor klaarheid en rechtszekerheid zorgen en indien deze regelgeving vertaald zou worden naar duide-



lijke en hanteerbare *standard operating procedures* en *rules of engagement*, zou dit de vredestroepen bovendien in staat stellen om in overeenstemming met hun internationaalrechtelijke verplichtingen te handelen. Jammer genoeg moeten we in navolging van verschillende academici en mensen uit de praktijk vaststellen dat een dergelijk juridisch kader niet voorhanden is (Bellinger & Padmanabhan, 2011; Dörmann, 2012; Hakimi, 2012; Naert, 2006; Oswald, 2011). Hoewel er in het internationale recht verschillende rechtstakken zijn die een, al dan niet uitgebreid, corpus aan regels bevatten met betrekking tot detentie – denk aan internationaal humanitair recht en mensenrechtenrecht, maar bijvoorbeeld ook aan internationaal diplomatiek recht –, werden deze regels en normen ontworpen met verschillende situaties indachtig en kunnen ze om die reden niet zomaar integraal toegepast worden tijdens vredesmissies (Oswald, 2007, p. 350). Bovendien, zelfs als bepaalde regels en normen uit de verschillende rechtstakken van toepassing zouden kunnen zijn, zijn deze regels en normen niet altijd even volledig in hun reglementering, waardoor er lacunes in de bescherming ontstaan. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de regulering van detentie in niet-internationale gewapende conflicten, waar de behandeling van gedetineerden summier wordt behandeld, maar bijvoorbeeld de arrestatie, vrijlating en overlevering van de gedetineerden niet aan bod komen (Bellinger & Padmanabhan, 2011, pp. 205-213).

Om het gebrek aan een goed uitgewerkt wettelijk kader op te vangen, hebben staten en internationale organisaties ervoor gekozen om het gehanteerde juridisch raamwerk telkens ad hoc – dus missie per missie – en naar analogie te creëren. Wanneer een vredesoperatie in het verschiet ligt, krijgen de juristen en beleidsmakers van de verschillende participerende staten en internationale dan ook de opdracht om relevante bepalingen uit verschillende rechtstakken samen te brengen en hier een coherent geheel aan regels met betrekking tot detentie uit te destilleren. Het grote voordeel van een dergelijke benadering is dat het wettelijk kader met betrekking tot detentie flexibel is en steeds aangepast aan de specifieke situatie op het terrein (Oswald, 2007, p. 352). Er zijn echter ook grote nadelen aan verbonden. WINKLER stipt bijvoorbeeld aan dat het gebruik van ad hoc rechtsregimes leidt tot rechtsonzekerheid opdat de regels zouden verschillen van missie tot missie of zelfs binnen één missie van nationaal contingent tot nationaal contingent:

It is not satisfactory – either legally, politically or operationally – that the handling of detainees today to a large extent is left to ad hoc solutions thought up by individual troop-contributing states and that the plight of the individual detainee may depend on which state he is detained by (Winkler, 2010, p. 491).

Rechtsonzekerheid is problematisch voor zowel de internationale gemeenschap, als de gedetineerden, de één omdat onzekerheid de legitimiteit en effectiviteit van diens optreden aantast, de ander omdat door de onzekerheid hij niet goed weet wat zijn rechten zijn en hoe hij wantoestanden kan aanvechten. Allen hebben zij dus baat bij een duidelijk juridisch kader. Na enkele recente detentie-gerelateerde schandalen, dringt dit besef ook steeds meer door bij staten en internationale organisaties en hebben zij reeds stappen ondernomen om de situatie te remediëren. Er bestaat echter onenigheid over de manier waarop dit dient te gebeuren. Oswald vat de discussie hieromtrent mooi samen:

The questions (...) is whether greater certainty, consistency and clarity of norms relating to detention should be achieved simply by developing a better understanding of applicable legal regimes, or whether there is a need to formalize and systematize the norms relevant to the detention (...) by developing a special legal regime (Oswald, 2008, p. 527).

Welke weg ook gekozen wordt – momenteel lijkt de eerste piste de voorkeur weg te dragen (Bellinger & Padmanabhan, 2011, p. 242) –, in beide gevallen zullen de staten en internationale organisaties zich over enkele prangende vragen in verband met detentie tijdens vredesmissies moeten buigen. Slechts wanneer een antwoord op deze uitdagingen gevonden wordt, kan immers pas echt vooruitgang geboekt worden in de zoektocht naar meer duidelijkheid omtrent het juridisch kader. Het doel van deze bijdrage bestaat er dan ook specifiek in om deze uitdagingen voor de toekomst te identificeren. Twee van deze uitdagingen – de discussie omtrent de relatie en interactie tussen IHR en IMR en de vraag over wie precies gedetineerd kan worden – zullen bovendien nader onderzocht worden. In wat volgt, zal daarom dieper ingegaan worden op de verschillende aspecten van detentie die van belang zijn in de context van vredesmissies (deel 2), op het ontbreken van een wettelijk kader dat deze aspecten in rekening brengt en de detentie afdoende regelt (deel 3), en ten slotte op de uitdagingen van de toekomst (deel 4).

## 2. De verschillende aspecten van detentie tijdens vredesmissies

### 2.1. *Het militaire aspect*

Hoewel de VN en andere internationale organisaties tijdens vredesmissies ook steeds vaker politieofficieren uit de verschillende participerende staten verenigen in een politie-eenheid en deze inzetten om de orde te bewaren en criminaliteit tegen te gaan (bv. UNCIVPOL), is het echter vaak nog steeds hoofdzakelijk de militaire component van de

vredesmacht die in staat voor detentie. Hier zijn meerdere redenen voor. De voor-naamste is dat de organiserende staten en organisaties niet altijd bij machte zijn om voldoende, goedgepaste politieofficiëren op de been te brengen voor een missie in het buitenland (Serafino, 2004, p. 8). Dat detentie tijdens vredesmissies daardoor een militaire dimensie heeft gekregen, uit zich op verschillende manieren.

Zo zal de vredesmacht tijd en middelen moeten investeren in het plannen voor detentie-operaties en het trainen van zijn strijdkrachten om dergelijke operaties naar behoren uit te voeren. Op logistiek vlak zal onder meer werk gemaakt moeten worden van geschikte detentiecentra waarin de gedetineerden kunnen ondergebracht worden en zullen voorzieningen moeten getroffen worden om de gedetineerden in onderhoud te kunnen voorzien en juridische, medische en religieuze steun te bezorgen (Oswald, 2007, p. 346). Op het vlak van training zal de vredesmacht zijn troepen moeten onderrichten zodat zij in lijn met de internationale verplichtingen handelen wanneer zij tot detentie overgaan. Punten die hierbij extra aandacht moeten krijgen zijn onder meer de te volgen procedure, het toegelaten gebruik van geweld, en de correcte behandeling van gedetineerden. Het belang van dergelijke training mag niet onderschat worden. Immers, wanneer VN blauwhelmen of andere vredestroepen zich genoodzaakt zien een individu te detineren zullen zij de concrete omstandigheden waarin de detentie plaatsvindt in overweging moeten nemen, een beslissing moeten nemen en in een vaak vijandige omgeving zeer snel overgaan tot actie (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2007, p. 369). Dit lukt niet zonder extensieve training.

Instrumenten die hierbij van cruciaal belang zijn, zijn de operationele plannen (*standard operating procedures*) en de inzetregels (*rules of engagement*). Deze instrumenten concretiseren de toepasselijke normen en standaarden naar een geheel van regels en richtlijnen die de soldaat een houvast moeten bieden tijdens training voor en het voorbereiden en uitvoeren van detentie-operaties. Waar van het toepasselijk recht verlangd wordt dat het duidelijk en hanteerbaar is, geldt dit *a fortiori* voor de operationele plannen en inzetregels. Bovendien zal het in deze instrumenten zijn dat de evenwichtsoefening tussen de rechten van de gedetineerde enerzijds en de nood aan efficiëntie en effectiviteit anderzijds zijn beslag zal vinden. Tijdens gewapende conflicten en in vredetijd hebben gedetineerden een variabel aantal rechten die zonder twijfel gerespecteerd dienen te worden. Dit is niet anders tijdens vredesoperaties, die zich vaak afspelen in situaties die zweven tussen oorlog en vrede. Echter, net als in gewapende conflicten, zal de bescherming die de gedetineerden genieten en de procedures die de vredestroepen moeten volgen niet als dusdanig omslachtig mogen zijn dat ze het bereiken van en het vervullen van het mandaat bemoeilijken of zelfs verhinderen. Een balans moet gevonden worden en hoewel het *idealiter* ook in het wettelijk kader

terug te vinden zou zijn, is het in de operationele plannen en inzetregels dat deze balans concreet gestalte wordt gegeven

## 2.2. *Politieke aspect*

Een tweede aspect waar rekening mee dient te worden gehouden, heeft betrekking op de politieke dimensie die de detentie in vredesmissies heeft aangenomen. Wanneer vredestroepen de bevoegdheid krijgen om individuen op te pakken en te detineren, zullen hieromtrent immers op verschillende beleidsniveaus politieke afspraken moeten gemaakt worden. In eerste instantie zal elke staat die troepen levert in eigen land voldoende politieke steun moeten verkrijgen om deel te kunnen nemen aan vredesmissies en bij uitbreiding dus ook aan detentie-operaties. Daarnaast zullen de beleidsmakers bepaalde keuzes moeten maken waar het toepasselijke recht te kort schiet of het een discretionaire bevoegdheid aan de overheid geeft. De minister van defensie zal deze keuzes moeten verdedigen in het parlement<sup>1</sup>. In tweede instantie zullen de participerende staten onderling een detentiebeleid moeten uitstippelen. Onder meer over de detentiecentra, welke nationale contingenten verantwoordelijk zullen zijn voor deze centra, en hoe de samenwerking tussen de verschillende contingenten zal verlopen (bv. wanneer de soldaten die een individu oppakken en die de detentiecentra bemannen niet tot hetzelfde nationale contingent behoren, hoe gebeurt de overdracht, wie is wanneer aansprakelijk, etc.) zal een politiek akkoord moeten gevonden worden. Tenslotte zullen ook met de regering van de staat waarin de vredesmissie actief is afspraken gemaakt moeten worden. Detentie, en meer algemeen de strafrechtsbedeling, is immers een exclusieve bevoegdheid van de plaatselijke overheid. Om de soevereiniteit van de gaststaat te respecteren, zal daarom op voorhand onderhandeld worden over onder meer de gevallen waarin de vredestroepen kunnen overgaan tot detentie<sup>2</sup>. Het resultaat van dergelijke onderhandelingen zal meestal worden vastgelegd in *memoranda van overeenstemming* (MvO), een politiek, doorgaans niet juridisch afdwingbaar akkoord<sup>3</sup>.

1 Dit is ook in België het geval. Zo werd recent een parlementaire vraag gesteld door kamerlid prof. dr. Eva Brems (Groen) omtrent het Kopenhagen proces betreffende gedetineerden in internationale militaire operaties (zie infra), waarop de bevoegde minister een antwoorde diende te formuleren. Zie Vr. en Antw. Kamer 2012-13, 4 december 2012, 64 (Vraag nr. 327 E. Brems).

2 Hoewel wenselijk, zal het niet altijd mogelijk zijn dergelijke akkoorden af te sluiten. In de zogenaamde *failed states*, waar het overheidsapparaat niet langer functioneert en de vredestroepen interveniëren om diens functies gedeeltelijk over te nemen, zal het sluiten van een *memorandum of understanding* logischerwijs niet mogelijk zijn. Ook wanneer een deel van een staat zich wil afscheuren van een bestaande staat, zal het bij gebrek aan een legitieme overheid niet mogelijk zijn dergelijke akkoorden te sluiten.

3 Zo sloten bijvoorbeeld onder meer de VSA en Nederland een dergelijke *memorandum of understanding* met de overheid van Afghanistan. België daarentegen kon niet tot een akkoord komen. Voor het akkoord van Nederland, zie Memorandum of understanding between Afghanistan and The Netherlands concerning the transfer of persons by Netherlands military forces in Afghanistan to Afghan authorities, Annex bij Naert, 2006, pp. 64-65.

Dat het belang van dergelijke afspraken niet onderschat mag worden, blijkt duidelijk uit het feit dat beslissingen die verkeerd uitpakken of wantoestanden, zowel deze waar de overheid verantwoordelijk is, als deze waar de overheid in se geen invloed op heeft (bv. door individueel wangedrag van een soldaat), bijzonder zware politieke repercussies kunnen hebben. DE COCK is duidelijk hieromtrent:

De tijdelijke vasthouding van personen bij operaties is één van die domeinen waar de commandant geconfronteerd wordt met juridische aspecten die politiek gevoelig liggen en waarbij elke misstap bovendien aanleiding kan geven tot negatieve media-aandacht en een verlies aan steun bij de publieke opinie (De Cock, 2010, p. 39).

Politiek gezichtsverlies lijden en het ontbreken van de steun van de publieke opinie heeft op zijn beurt tot gevolg dat de legitimiteit en capaciteit van staten en internationale organisaties om vredesmissies op te zetten in twijfel wordt getrokken. In het slechtste geval zal dit betekenen dat de staten en de internationale organisaties zich verplicht zien zich terug te trekken omdat het vertrouwen in een goede afloop niet langer aanwezig is (dit is de zogenaamde '*strategic defeat threshold*') (Oswald, 2007, p. 347). Maar zelfs wanneer het niet zo een vaart zou lopen, leidt een dergelijke situatie ertoe dat de effectiviteit en efficiëntie van de missie in het gedrang komt. De praktijk telt voorbeelden genoeg. Denk bijvoorbeeld aan de VSA die na de verschillende detentie-gerelateerde schandalen van de afgelopen jaren bijzonder veel credit hebben verloren bij hun coalitiepartners tot op het punt dat zij weigerden gedetineerden over te leveren of deel te nemen aan vredes- en gerelateerde stabiliteitsoperaties die op initiatief van de VSA tot stand kwamen (bv. Operation Enduring Freedom) (Merz, 2007). Juist omdat verschillende politieke akkoorden gesloten moeten worden en misstappen als dusdanig zware gevolgen kunnen hebben, trachten de beleidsmakers en militaire leiders van de vredesmissies zich steeds vaker in te dekken en zullen ze, wanneer ze beslissingen moeten nemen, meer en meer terugvallen op het recht om de risico's in te perken. Dit brengt ons bij het laatste aspect van detentie tijdens vredesmissies.

### 2.3. *Juridische aspect*

Om de politieke gevolgen van detentie te beheersen, wordt zoals vermeld het debat met betrekking tot detentie steeds vaker in juridische termen gevoerd. Gezien bij detentie individuele rechten in het gedrang komen, lijkt dit niet meer dan logisch. Omdat detentie bij uitstek een situatie is waarbij de gedetineerden voor hun wezen en welzijn volledig afhankelijk zijn van de autoriteiten, i.c. de vredesmacht, en het risico dat de rechten van de gedetineerde geschonden worden zeer reëel is, dient duidelijk

geregeld te worden wat kan én wat niet kan, alsook welke stappen een gedetineerde kan ondernemen bij foutief optreden.

Echter, de juridische dimensie van detentie reikt vandaag verder dan dat. Ook wanneer operationele, en dus in principe niet-juridische beslissing genomen moeten worden, wordt immers steeds vaker naar het recht teruggegrepen. Wanneer militaire leiders bijvoorbeeld moeten beslissen of een bepaalde operatie door moet gaan, zullen zij niet langer enkel vertrouwen op hun *operations* en *intelligence officers*, maar zullen zij ook meer en meer hun oor te luisteren leggen bij hun juridische adviseurs (Randall, 2011, pp. 17-36). Dit kadert binnen een algemene tendens van juridificering van de internationale politiek in het algemeen, en vredesoperaties in het bijzonder. Als gevolg hiervan vindt men in alle geledingen van de militaire component van de vredesmissies juridische adviseurs die veelvuldig geconsulteerd worden bij het opstellen van het beleid, alsook bij het plannen en uitvoeren van specifieke operaties, zoals het oppakken en detineren van personen.

In dit verband dient ook nog gewezen te worden op het fenomeen van *lawfare*, i.e. '*the strategy of using – or misusing – law as a substitute for traditional military means to achieve an operational objective*' (Dunlap Jr., 2008, p. 146). Als gevolg van de hierboven besproken 'juridificering' zien staten het recht steeds vaker als een extra 'wapen' in hun arsenaal dat ze kunnen gebruiken om hun objectieven te bereiken. Wanneer ze het recht gebruiken als een substituut voor de conventionele oorlogswapens, kan dit zelfs als een positieve evolutie erkend worden, daar het de schade en het aantal slachtoffers tot een minimum beperkt<sup>4</sup>. Ook wanneer het recht gebruikt wordt als onderdeel van een *counterinsurgency* strategie om de '*hearts and minds*' van de plaatselijke bevolking te winnen en hun steun voor de missie te verkrijgen, kan deze evolutie toegejuicht worden<sup>5</sup>. Echter, wanneer het recht 'misbruikt' wordt, bv. door *spoilers* die de vredesmissie willen dwarsbomen, is de situatie natuurlijk problematischer. Het is inmiddels een beproefde tactiek geworden om de perceptie te creëren dat de vredestroepen handelen in strijd met hun internationaalrechtelijke verplichtingen, ook wanneer dit niet het geval is. Zo hopen ze de steun van de beleidsmakers en publieke opinie, die

4 Een mooi voorbeeld in dit verband heeft betrekking op de pogingen van de VSA voorafgaand aan de invasie van Afghanistan om de exclusieve rechten te verkrijgen op satellietbeelden die van groot strategisch belang kunnen zijn voor oorlogsvoerende partijen. Door de rechten op te kopen, dienden ze geen militaire methoden aanwenden, zoals bijvoorbeeld het bombarderen van de ontvangststations van deze beelden, om de beelden uit de handen van Al Qaida en de Taliban te houden en werden mogelijke oorlogsschade en burgerslachtoffers vermeden (Dunlap Jr., 2008, p. 146).

5 Opnieuw kan naar een voorbeeld uit Afghanistan verwezen worden, alwaar de oprichting van de Combined Joint Interagency Task Force 435, verantwoordelijk voor initiatieven met betrekking tot de *rule of law*, volgens General David Petraeus een essentieel onderdeel was van zijn Anaconda-strategie die erop gericht was de Afghaanse burgers een vreedzaam alternatief te bieden om hun conflicten op te lossen en op die manier de steun voor de Taliban te breken (Muggleton & Oswald, 2011, p. 14 e.v.).

noodzakelijk is om de vredesmissie in stand te houden en tot een goed einde te kunnen brengen, te ondergraven. In sommige gevallen wordt zelfs nog een stap verder gegaan en zullen *spoilers* de regels en normen uit internationale verdragen misbruiken in hun strategisch voordeel. Zo werden leden van Al Qaida bijvoorbeeld geadviseerd om, wanneer ze gevangengenomen werden, te beweren dat ze gemarteld werden, zelfs wanneer dit niet het geval was en hierover een rechtszaak op te starten (Lebowitz, 2010, pp. 361-374). Naast het creëren van een negatieve perceptie, werd op die manier getracht een strategisch voordeel te verkrijgen door de aan een vredesmissie deelnemende staten ertoe te dwingen tijd en middelen te besteden aan het zich verdedigen in de rechtbank in plaats van aan de missie zelf.

### 3. Het gebrek aan een uitgewerkt juridisch kader

#### 3.1. *Het toepasselijke recht?*

Aanvankelijk was het bepalen van het toepasselijke recht geen ingewikkelde aangelegenheid. Wanneer de vredes- en gerelateerde stabiliteitsoperaties tussenkwamen in de loop van een gewapend conflict, dan waren de relevante regels en normen in het internationaal humanitair recht (IHR) terug te vinden. Meer in het bijzonder in het recht met betrekking tot internationale gewapende conflicten, aangezien de conflicten doorgaans plaatsvonden tussen (de legers van) twee of meer staten en aldus een grensoverschrijdend karakter vertoonden. Specifiek met betrekking tot detentie betekende dit dat de vredestroepen konden teruggrijpen naar de uitgebreide set aan regels uit de Derde en de Vierde Geneefse Conventie en de twee Aanvullende Protocollen. In het geval de vredesoperaties plaatsvonden in vreedetijd, bv. om een escalatie van geweld te voorkomen of om toe te zien op de uitvoering van een vredesakkoord, zal het internationaal mensenrechten recht (IMR) de activiteiten van de vredesmacht regelen. Het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO), de regionale equivalenten en het VN-verdrag tegen foltering kunnen hierbij aangestipt worden als belangrijke bronnen voor detentie-gerelateerde normen. Bij uitbreiding kunnen hier de rapporten van de verschillende internationale mensenrechtenorganisaties, alsook de uitspraken van de gerechtelijke instanties die zich met mensenrechten bezighouden aan toegevoegd worden. In beide rechtssystemen komen thema's zoals de behandeling, de procedurele bescherming, de overdracht en vrijlating van gedetineerden aan bod.

Anno 2014 is de situatie echter een stuk complexer geworden. De reden hiervoor kan men plaatsen bij twee recente evoluties. De eerste evolutie heeft betrekking op de wijzigingen die gewapende conflicten hebben ondergaan. Waar deze vroeger, zoals vermeld, plaatsvonden tussen twee of meer staten en dus internationaal waren, vinden de gewapende conflicten vandaag meer en meer plaats binnen de grenzen van één staat

en strijdt het leger veelal met niet-statelijke groeperingen (milities, terroristencellen, etc.). De conflicten kunnen tegenwoordig dan ook steeds vaker als niet-internationaal gekwalificeerd worden. Dit brengt enkele belangrijke gevolgen met zich mee die zich ook in de context van detentie laten gelden. Zo is het bij niet-internationale conflicten vaak zeer moeilijk om te bepalen wanneer het conflict precies is begonnen en wanneer het exact eindigt, wat het op zijn beurt moeilijk maakt om te bepalen welk rechtsregime – IHR of IMR - van toepassing is. Niet-internationale conflicten kenmerken zich immers vaak door pieken en dalen in geweld waardoor het onderscheid met vreedestijd niet altijd makkelijk te maken is.

Echter, zelfs wanneer iedereen het er over eens is dat een niet-internationaal conflict bestaat en IHR dus van toepassing is, blijven er problemen met betrekking tot het toepasselijke recht bestaan. Zo zal logischerwijs niet langer het recht van internationale gewapende conflicten de activiteiten van de vredestroepen regelen, maar zal het recht met betrekking tot de niet-internationale conflicten van toepassing zijn. Deze regels en normen zijn echter veel minder uitgebreid dan degenen die internationale conflicten beheersen. Dit is zeer duidelijk in de context van detentie, waar enkel het gemeenschappelijke artikel 3, het artikel 75 AP I en enkele bepalingen uit APII specifiek over detentie handelen. Deze artikelen hebben bovendien voornamelijk betrekking op de behandeling van gedetineerden, waardoor bepaalde facetten van detentie niet gereguleerd zijn. Om deze lacune in de wetgeving op te vangen, werden verschillende oplossingen aangedragen. Zo hebben mensen uit de praktijk en academici gesuggereerd dat het recht m.b.t. internationale conflicten internationaal gewoonterecht weerspiegelt en dus ook toegepast kan worden tijdens niet-internationale conflicten (Goodman & Jinks, 2004-05, p. 2654). Anderen hebben dan weer voorgesteld om de schaarse regels omtrent detentie aan te vullen met regels en normen uit het internationaal mensenrechtenrecht. Echter, geen van beide benaderingen lijkt op dit ogenblik een zaligmakende oplossing te zijn (Bellinger & Padmanabhan, 2011, pp. 208-213). Zo is het allesbehalve vanzelfsprekend dat het recht m.b.t. internationale conflicten toegepast kan worden in niet-internationale conflicten, gezien de staten zich bij het opstellen van de Geneefse Conventies zich hiertegen uitgesproken hebben en onder meer het Joegoslavië-Tribunaal niet voor dit idee gewonnen lijkt te zijn (zie *Prosecutor v. Tadić*, Decision on Jurisdiction, par. 126). Ook de toepassing van mensenrechtenrecht is gecompliceerd. Hoewel het Internationaal Gerechtshof (IG) erkend heeft dat het mensenrechtenrecht van toepassing kan zijn tijdens gewapende conflicten, weigeren verschillende staten, zoals de VSA, deze rechtspraak te volgen en valt uit de rechtspraak van het IG niet af te leiden hoe de toepassing van het IMR dient te gebeuren. Het IMR heeft immers een andere finaliteit dan het IHR en zal daarom niet altijd een gepast antwoord bieden. Het is overigens ook niet ondenkbaar dat de regels van IHR en IMR elkaar tegenspreken.



De tweede, maar sterk gerelateerde evolutie heeft betrekking op de transformatie van vredesoperaties over de tijd heen. In de jaren '50 waren de vredesmissies veelal georganiseerd als *traditional peacekeeping operations*, wat inhoudt dat de vredestroepen pas ingezet werden nadat een vredesakkoord of een wapenstilstand tot stand was gekomen (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008, p. 17). Hun voornaamste taak in dergelijke situaties bestond erin de naleving van deze akkoorden te controleren en zich als buffer tussen de verschillende oorlogspartijen te plaatsen om zo een terugval in conflict te vermijden. Hoewel dergelijke missies ook vandaag nog voorkomen, zien we vandaag dat, mede als gevolg van de veranderde oorlogsrealiteit, de operaties meer diverse en multidimensionele taken op zich nemen. Recente vredesoperaties werden bijvoorbeeld gevraagd om, in het geval de Veiligheidsraad een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie heeft vastgesteld, actief mee te werken aan het herstellen van de vrede en veiligheid, onder meer door het inzetten van troepen die bevoegd zijn om geweld te gebruiken (i.e. *peace enforcement*). Daarnaast heeft ook de naoorlogse rol van vredesoperaties aan belang gewonnen en wordt van de *peacekeepers* verwacht dat ze na het beëindigen van het conflict de omstandigheden creëren voor duurzame vrede door onder meer het bewaken van de orde en veiligheid, het heropbouwen en hervormen van de veiligheids- en overheidssector, het opstarten van economische programma's en het houden van democratische verkiezingen (i.e. *post-conflict peace-building*).

Een van de gevolgen van deze evolutie is dat vredestroepen vaker en in meer situaties tot detentie zullen kunnen overgaan. In de traditionele missies waren de bevoegdheden hieromtrent nog eerder beperkt. Enkel wanneer personen de missie (bv. door in strijd te handelen met een afgesproken wapenstilstand) of de vredestroepen in gevaar brachten, werden deze mogelijks gedetineerd<sup>6</sup>. De detentie gebeurde eerder in een militaire context en enkel wanneer strikt noodzakelijk. Vandaag gaan de bevoegdheden van de vredestroepen vaak veel verder. Zo zal in bepaalde gevallen de vredesmacht instaan voor de openbare orde en veiligheid en zullen ze bij gebrek aan een goed functionerend nationaal politiekorps de taken ervan overnemen. In dergelijke situatie krijgen ze veelal ook de bevoegdheid om individuen die verdacht worden van het plegen van een misdrijf of ervoor veroordeeld zijn in detentie te houden. Ook zullen ze desgevallend personen kunnen oppakken en detineren om veiligheidsredenen zonder dat deze personen daarom een crimineel feit gepleegd moeten hebben (i.e. administra-

6 Zo vermeldde de secretaris-generaal bijvoorbeeld dat de troepen van de Eerst Interventiemacht van de VN (UNEF I) personen konden oppakken en in detentie houden die in verdachte omstandigheden de demarcatielijn tussen de verschillende oorlogvoerende partijen (Egypte en Israël, gesteund door Frankrijk en Engeland) benaderde of probeerde over te steken. De blauwhelmen die deelnamen aan de VN-operatie in Congo (ONUC) hadden dan weer de bevoegdheid om personen die wapens en militair materiaal het land binnen te smokkelen te detineren (Oswald, 2011, pp. 123-130).

tieve detentie). Hier vindt de detentie, naast de militaire context, dus ook plaats in de *law enforcement* context, een domein waar het mensenrechtenrecht normaliter het toepasselijke recht is. Echter, zoals hierboven reeds werd aangegeven is de toepassing van mensenrechtenrecht op vredesmissies geen evidentie. Ook het IHR zal in deze context niet altijd een passende oplossing naar voor schuiven, gezien bij rechtshandhaving overduidelijk andere factoren spelen dan in oorlogvoering.

Samengevat kunnen we dan ook stellen dat de evolutie in de aard van gewapende conflicten (niet-internationaal i.p.v. internationaal) en in de taken van vredesmissies (naast het zuivere *peacekeeping*, nu ook onder meer *peacebuilding* en *peace enforcement*), de keuze van het toepasselijke recht aanzienlijk complexer heeft gemaakt en dat het op enkele artikelen m.b.t. de behandeling van gedetineerden na, koffiedik kijken is welke regels van toepassing zijn op de detentie tijdens vredesmissies in niet-internationale conflicten. Dat er geen grondig uitgewerkt juridisch kader over detentie tijdens vredesmissies voorhanden is en de kwestie slechts fragmentarisch behandeld wordt, heeft als voornaamste gevolg dat er over een aantal zaken onduidelijkheid is blijven bestaan. Zo rezen in de loop van verschillende vredesmissies vragen met betrekking tot de definitie van detentie, het wettelijk kader waarin het zich afspeelt, het statuut van de gedetineerde, hun rechten (onder meer in verband met de *periodic review* van hun detentie), de modaliteiten die in acht moeten genomen worden bij het overbrengen van gedetineerden, en de aansprakelijkheid bij overtreding (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2007, pp. 363-386).

Om deze onduidelijkheid zoveel als mogelijk weg te nemen en toch over een klaar en hanteerbaar wettelijk kader te beschikken, hebben de staten en internationale organisaties, zoals hierboven reeds werd aangegeven, er voor gekozen om het gehanteerde juridisch raamwerk telkens ad hoc – dus missie per missie – en naar analogie te creëren. Ten dien einde hebben de juristen van de vredesmissies in verschillende rechtstakken naar relevante bepalingen gezocht en hebben ze geprobeerd hier een zo coherent mogelijk geheel aan regels met betrekking tot detentie uit te destilleren. Inspiratie werd, zoals verwacht kon worden, gevonden in IHR en IMR, maar daarnaast werden soms ook andere rechtstakken geconsulteerd, zoals internationaal strafrecht, internationaal diplomatiek recht, en internationaal migratierecht. Tot slot werd bij gelegenheid ook nog ten rade gegaan bij het nationale recht van de gaststaat, alsook van de staten die deelnamen aan de vredesmissie in kwestie.

Zoals hierboven eveneens werd aangestipt, heeft een dergelijke benadering een belangrijk nadeel, met name dat het gebruik van ad hoc rechtsregimes leidt tot rechtsonzekerheid opdat de regels zouden verschillen van missie tot missie of zelfs binnen één missie van nationaal contingent tot nationaal contingent. Bovendien blijft bij het

*ad hoc* opstellen van het juridisch kader steeds het risico bestaan dat bepaalde thema's niet afdoende geregeld worden en duurt het vaak een poos vooraleer het juridisch kader is samengesteld, waardoor de vredestroepen initieel geen leidraad hebben om correct te handelen. Een dergelijke situatie is problematisch voor de internationale gemeenschap en de gedetineerden, maar zeker ook voor de staat op wiens grondgebied de vredesmissie actief is. Voor de internationale gemeenschap hypothekeert onduidelijkheid de kans op slagen. Naast het feit dat de troepen die aan de vredesmissie deelnemen niet altijd zullen weten hoe ze moeten handelen in overeenstemming met hun internationaalrechtelijke verplichtingen, zet onduidelijkheid ook de deur open voor wantoestanden en aansprakelijkheidsclaims, wat op zijn beurt weer het vertrouwen in en de legitimiteit van de internationale gemeenschap kan schaden. Daarnaast zorgt onduidelijkheid voor rechtsonzekerheid bij de gedetineerde, die niet zal weten waar hij aan toe is, wat zijn rechten zijn en hoe hij wantoestanden kan aanvechten. Tot slot is het nefast voor de gaststaat zelf, omdat bij onduidelijkheid (en het gevaar voor wantoestanden die hiermee gepaard gaat) de staat minder geneigd zal zijn beroep te doen op de internationale gemeenschap of zijn volle medewerking te verstrekken. Kortom, de huidige situatie is onhoudbaar en het is aan de internationale gemeenschap om de nodige stappen te ondernemen om de hierboven besproken problemen op te lossen.

### 3.2. *Oplossingen aangedragen door de Internationale gemeenschap: de Kopenhagen principes en richtlijnen*

Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven, kan de huidige situatie van rechtsonzekerheid op twee manieren aangepakt worden. De internationale gemeenschap kan er voor kiezen om een geheel nieuw rechtsregime in het leven te roepen dat van toepassing zou zijn op detentie tijdens militaire operaties, vredesoperaties inclusief of ze kan opteren om een beter begrip van de bestaande relevante rechtsregels in de hand te werken en waar nodig deze regels verder uit te werken. Hoewel de eerste optie ongetwijfeld grote voordelen met zich meebrengt – transparantie, harmonisatie, rechtszekerheid - en op lange termijn daarom de voorkeur geniet, lijkt deze oplossing op dit ogenblik echter niet voor de hand te liggen (Oswald, 2007, p. 356). Over verschillende thema's liggen de standpunten van de staten immers nog te ver uit elkaar, waardoor het moeilijk zou worden om een consensus te vinden over een nieuwe set normen die rekening houdt met de verschillende dimensies van detentie en een holistische regeling naar voor schuift (Bellinger & Padmanabhan, 2011, p. 242). Bovendien lijkt de politieke wil om rond te tafel te gaan zitten en te onderhandelen over een de inhoud van een nieuw rechtsregime met betrekking tot detentie niet aanwezig te zijn. In het recente verleden werd immers door verschillende staten aangegeven dat *'they were*

*not seeking to create new legal obligations or authorizations under international law'* (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2012).

Om die reden lijkt het, zoals Bellinger en Padmanabhan stellen, aan te raden dat *'as an interim measure, (...) states that are engaged in detention operations in conflicts with non-state actors intensify efforts to agree on a common set of principles to guide detention'* (Bellinger & Padmanabhan, 2011, p. 242). Dat lijkt ook de piste die de internationale gemeenschap heeft gekozen. In 2003 werd onder impuls van het Internationale Rode Kruiscomité met het *Harvard proces* bijvoorbeeld een eerste poging ondernomen om een akkoord te vinden over algemene principes met betrekking tot detentie die voortvloeien uit het bestaande recht en door iedereen zouden moeten nageleefd worden (Stigall, Blakesley, & Jenks, 2008, p. 1378). Omdat staten toen geen consensus konden vinden, startte het Deense Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2007 met het *Kopenhagen Proces over Gedetineerden tijdens Militaire Operaties*. Het doel van de Deense overheid was *'to ensure, that the challenges [associated with the handling of detainees] are dealt with horizontally and multilaterally and not by troop-contributing countries on a bilateral or ad hoc basis as is the case today'* (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2007, pp. 368-369); (Winkler, 2010, p. 492). Gedurende vijf jaar werd, net als tijdens het *Harvard proces*, met verschillende staten en organisaties onderhandeld over algemeen aanvaarde principes met betrekking tot detentie tijdens militaire operaties en werd getracht om een lijst met richtlijnen op te stellen die deze staten tijdens hun missies in acht zouden moeten nemen. Ditmaal met succes, aangezien de Deense overheid in december 2012 de *Kopenhagen principes en richtlijnen* kon voorstellen (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2012). Het document, voorzien van commentaar door de Deense overheid, formuleert zestien principes waarover overeenstemming kon bereikt worden en behandelen verschillende aspecten van detentie, waaronder de behandeling, vrijlating en overlevering van gedetineerden.

Het feit dat de staten en internationale organisaties die deelnamen aan het *Kopenhagen proces* overeenstemming bereikten met betrekking tot deze thema's kan op gejuich onthaald worden, zeker gezien de vijf permanente leden van de veiligheidsraad participeerden. Tijdens het *Kopenhagen proces* erkenden deze staten immers dat er lacunes in de rechtsbescherming bestaan en dat het noodzakelijk is dat er meer klaarheid komt met betrekking tot het toepasselijke recht, wat op zijn beurt de deur open zet voor toekomstige onderhandelingen en rechtsontwikkeling ter zake. Daartegenover staat echter dat inhoudelijk de *Kopenhagen principes en richtlijnen* weinig vernieuwend zijn en vaak hetgeen herhalen dat in de praktijk reeds werd toegepast, wat het positieve toch enigszins relativeert (Bellinger, 2012; Brannagan, 2010; Hartmann, 2012; Horowitz, 2012; Oswald, 2013; Oswald & Winkler, 2012). Vanuit verschillende hoeken klinkt bovendien –niet geheel onterecht– kritiek en enkele mensenrechtenorganisa-

ties staan eerder sceptisch tegenover sommige van de principes die uiteindelijk weerhouden werden. Amnesty International, bijvoorbeeld, liet in een persbericht optekenen dat:

the Copenhagen Principles can be read as allowing for a lowering of standards (...) well below even the “lowest common de-nominator” among participating states’ and that ‘the principles are ripe for exploitation by some states in an effort to reinterpret or otherwise avoid their obligations under international humanitarian and human rights law, in ways that could fundamentally undermine the effective protection of human rights in practice (Amnesty International, 2012).

Tot slot, moet vermeld worden dat in het commentaar te lezen staat dat *‘the Copenhagen Process Principles and Guidelines is not a text of a legally binding nature and thus, does not create new obligations or commitments’*, waardoor het lot van dit document volledig in de handen ligt van de participerende staten en organisaties. Enkel wanneer de staten en organisaties zich volledig achter dit document scharen en het verder uitwerken en implementeren, zal dit document enig effect sorteren. Het bovenstaande in acht genomen, moet helaas dan ook vastgesteld worden dat de *Kopenhagen principes en richtlijnen* de hierboven vernoemde problemen niet volledig oplossen. Het blijft dus wachten op een juridisch bindend document, dat duidelijke en hanteerbare regels met betrekking tot detentie naar voor schuift.

In besluit, kunnen we dan ook, net als Oswald en Winkler, stellen dat *‘The Principles and Guidelines are not the final word on detention’* en dat *‘nothing in the Principles precludes states or organizations from further developing principles, rules, or guidelines concerning detention’* (Oswald & Winkler, 2012, p. 3). De VN en het Internationaal Rode Kruiscomité hebben in ieder geval reeds kenbaar gemaakt dat zij de *Kopenhagen principes en richtlijnen* niet als een eindpunt zien en in de toekomst verder zullen werken om meer duidelijkheid te scheppen omtrent het recht dat van toepassing is op de detentie tijdens vredesmissies. In hoeverre deze pogingen tastbaar resultaat zullen opleveren, valt natuurlijk af te wachten. Echter, het staat alvast buiten kijf dat de internationale gemeenschap zich hoe dan ook over enkele twistpunten zal moeten buigen en met betrekking tot deze thema’s een duidelijk standpunt moet innemen wil ze echt een doorbraak forceren. Omdat een uitvoerige bespreking van al deze twistpunten in het kader van deze bijdrage ons te ver zou leiden, werd ervoor gekozen om de analyse ervan te beperken tot twee actuele thema’s, met name de discussie omtrent de relatie en interactie tussen IHR en IMR en de vraag wie gedetineerd kan worden. Deze komen hierna, in het laatste deel van deze bijdrage aan bod.

## 4. Uitdagingen voor de toekomst

### 4.1. *Internationaal humanitair recht vs. internationale mensenrechten*

Een eerste uitdaging, waarnaar hierboven reeds werd verwezen, heeft betrekking op de relatie en interactie tussen het IHR en het IMR. Zoals vermeld, was de situatie oorspronkelijk relatief duidelijk – detentie tijdens operaties actief in internationale gewapende conflicten werden geregeld door het IHR toepasselijk op deze conflicten, terwijl bij detentie tijdens operaties in vredetijd er terugggevallen kon worden op IMR -, maar hebben de evoluties in de aard van de conflicten en in de taken van de vredesmissies het allemaal veel complexer gemaakt. Het IHR met betrekking tot niet-internationale conflicten regelt de detentie immers niet exhaustief, tijdens niet-internationale conflicten voeren de vredestroepen steeds meer taken uit (ook in de context van detentie) die behoren tot de mensenrechtensfeer, en er kan geen duidelijk onderscheid meer gemaakt worden tussen oorlog en vrede waardoor het niet altijd even gemakkelijk is te bepalen welk rechtsregime op een gegeven moment van toepassing is. De staten en internationale organisaties die geregeld deelnemen aan vredesoperaties zullen zich daarom in de toekomst moeten bezinnen over de relatie tussen IHR en IMR en bepalen wanneer precies welk rechtsregime van toepassing is. Gezien het Internationaal Gerechtshof in een spraakmakend advies erkende dat *“the protection offered by human rights conventions does not cease in case of armed conflict, save through the effect of provisions of derogation”*, zullen zij zich bovendien moeten beraden over hoe de beide rechtsregimes interageren en moeten ingezet worden wanneer ze beide van toepassing zijn (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, par. 178).

Dat dit geen sinecure zal zijn, is duidelijk. Verschillende staten, waaronder enkele prominente die belangrijke bijdragen leverden aan voorbije missies zoals de VS en het VK, hebben zich resoluut uitgesproken tegen de toepassing van het IMR tijdens gewapende conflicten. Maar zelfs de staten en organisaties die de toepassing van de IMR aanvaard hebben, vinden het moeilijk om de exacte relatie tussen IHR en IMR te bepalen. Beide rechtssystemen werden immers gecreëerd met verschillende situaties indachtig, waardoor de theoretische grondslagen, motivaties en beoogde resultaten verschillen. Dit heeft als gevolg dat de regels uit de verschillende rechtssystemen met betrekking tot eenzelfde aspect van detentie kunnen overlappen, elkaar aanvullen en zelfs elkaar tegenspreken, wat op zijn beurt de keuze en toepassing van het recht bemoeilijkt (Droege, 2007; Olsen, 2009).

Om toch enige leidraad te voorzien bij het bepalen van het toepasselijke recht, hebben academici, mensenrechtenorganen, en rechters teruggegrepen naar bestaande internationaalrechtelijke principes. Wanneer de beide rechtssystemen overlappen en elkaar aanvullen, werden zij, omwille van *het principe van de complementariteit van internationaalrechtelijke verplichtingen*, samen toegepast of werden de toepasselijke regels van IHR geïnterpreteerd op een manier die conform was met de regels van IMR (en vice versa)<sup>7</sup>. Zo werd een zo volledig mogelijke regeling nagestreefd en probeerde men eventuele lacunes in het ene of het andere rechtssysteem op te vangen. Wanneer de regels uit de verschillende systemen elkaar tegenspreken, werd algemeen aanvaard dat het adagium *lex specialis derogat legi generali* toepassing vond. Dit principe stelt dat wanneer twee regels tegenstrijdig zijn en elkaar tegenspreken, de meest specifieke regel toegepast dient te worden.

Hoewel beide principes in vele gevallen nuttige *tools* zijn om de relatie tussen IHR en IMR uit te klaren, moet jammer genoeg vastgesteld worden dat ze in evenveel gevallen geen adequate oplossing bieden (Bellinger & Padmanabhan, 2011, p. 210). Het principe van de complementariteit van internationaalrechtelijke verplichtingen zal bijvoorbeeld niet altijd tot een gewenst resultaat leiden. Dit omdat sommige rechtsfiguren en regels uit het IMR niet zonder problemen kunnen toegepast worden tijdens (niet-internationale) gewapende conflicten en vredesoperaties. Zo ligt bij IMR bijvoorbeeld de nadruk op criminele detentie, i.e. de detentie van personen verdacht van of veroordeeld voor een misdrijf, en zal administratieve detentie, i.e. detentie van personen om andere redenen dan verdenking of veroordeling voor een misdrijf (bv. om redenen van veiligheid), slechts heel uitzonderlijk en in welomschreven gevallen mogelijk zijn. Gezien in niet-internationale conflicten hier geen regels over bestaan, zou dit principe er toe leiden dat ook in conflicten het zwaartepunt bij criminele detentie ligt, en administratieve detentie slechts uitzonderlijk toegepast zal worden. Echter, tijdens gewapende conflicten en vredesoperaties is criminele detentie geen evidentie, daar de troepen in vijandige omstandigheden zelden in de mogelijkheid zijn de nodige bewijzen te verzamelen om criminele detentie te verantwoorden en zullen zij om de orde en vrede te bewaren veelal moeten terugvallen op administratieve detentie (Bellinger & Padmanabhan, 2011, p. 210). Toepassing of interpretatie in het licht van de regels van IMR zou in dergelijke situaties de bevoegdheid van de (vredes)troepen om tot detentie over te gaan dan ook aanzienlijk beperken, zo niet onmogelijk maken. Gezien detentie van gevaarlijke individuen in vredesoperaties een verregaande, maar nuttige methode

<sup>7</sup> Dit principe vindt zijn oorsprong in artikel 31, paragraaf (3)(c) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht: “*There shall be taken into account, together with the context: ... any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties*”. Art. 31, par (3) (c) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 23 mei 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, 331.

kan zijn om de orde te bewaren, zou een dergelijke beperking het bereiken van vrede bemoeilijken, wat uiteraard ook niet de bedoeling kan zijn. Uit dit voorbeeld kunnen we dan ook afleiden dat het *complementariteitsprincipe* enkel werkt wanneer de regels uit IHR en IMR hetzelfde doel nastreven. In de andere gevallen biedt het principe omwille van de verschillende grondslagen en finaliteit van beide rechtssystemen niet altijd een uitweg (Drooge, 2008, p. 524).

Ook met betrekking tot het *lex specialis*-principe doen er zich problemen voor wanneer het in de praktijk wordt toegepast. Dit omdat het niet altijd voor de hand ligt welke norm de meest specifieke is. Doorgaans werd aangenomen dat in gewapende conflicten het IHR de *lex specialis* was en dat zelfs wanneer de IMR van toepassing was, ze voorrang moest verlenen aan de relevante regels uit het humanitair recht. Zo ook in de zaak met betrekking tot de *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, waar het IG stelde dat het recht op leven, één van de basismensenrechten, gold in gewapende conflicten, maar dat de concrete invulling ervan werd bepaald door het IHR (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, par. 240). Echter, een later advies van het IG in de zaak over de *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* heeft deze stelling op losse schroeven gezet. Door te stellen dat in gewapende conflicten “*some rights may be exclusively matters of international humanitarian law; others may be exclusively matters of human rights law; yet others may be matters of both these branches of international law*”, lijkt het IG immers aan te geven dat in bepaalde gevallen het IMR ook de *lex specialis* zou kunnen zijn (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, par.106). Zeker in de context van detentie is dit niet helemaal ondenkbaar, aangezien zoals meermaals vermeld in niet-internationale conflicten de regels met betrekking tot detentie schaars en weinig specifiek zijn, terwijl IMR een heel corpus aan detentieregels bevat. Wanneer de vraag naar het toepasselijke recht rijst en de relevante normen elkaar tegenspreken, zullen de betrokkenen dan ook steeds nauwgezet moeten onderzoeken welke norm uit het IHR of het IMR de meest specifieke is. Dit is allesbehalve een eenvoudige opdracht gezien het internationale recht een gefragmenteerd geheel aan regels is, waarbij er geen hiërarchische of andere duidelijke relatie is tussen de normen uit verschillende rechtssystemen. Of zoals PRUD'HOMME het stelt:

In a system that lacks legal hierarchy and where no logical relations exist between the legal frameworks and norms, it appears difficult if not impossible to identify what is general and specific and decide whether one field of law or norm should have prevalence over another (Prud'homme, 2007, p. 382).



Kortom, als we het bovenstaande in acht nemen, moeten we vaststellen dat het principe van complementariteit en *lex specialis* niet in staat zijn “*to articulate an agreeable and legally sound theoretical model for the parallel application of international humanitarian law and international human rights law*” (Prud’homme, 2007, p. 382). Hierdoor blijft onduidelijkheid bestaan en de internationale gemeenschap zal zich in de nabije toekomst dan ook nog meer moeten toeleggen op de relatie en interactie tussen beide rechtssystemen, wil ze de rechtsonzekerheid wegnemen. In het kader van het Kopenhagen proces, werden de eerste stappen in deze zin gezet, maar zoals uit de preambule van de principes en richtlijnen blijkt zonder al te veel succes (Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2012, p. 1).

#### 4.2. Wie kan gedetineerd worden?

Een tweede uitdaging heeft betrekking op de vraag wie gedetineerd kan worden en, in tweede orde, in welke juridische positie de gedetineerden terechtkomen. Er bestaat immers onduidelijkheid over wie de vredestroepen kunnen detineren en welke rechten deze gedetineerden genieten. Dit bleek heel duidelijk na de controverses rond de detentiepraktijken van de VSA in de ‘*war on terror*’ en het statuut van de gedetineerden die gevangen gehouden werden in Guantanamo Bay. Vooraleer we hier dieper op ingaan, is enige verduidelijking op zijn plaats.

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, zullen vredestroepen zowel in de militaire context, als in de context van ordehandhaving (*law enforcement*) overgaan tot detentie. Deze laatste vorm van detentie kunnen we opnieuw onderverdelen in administratieve detentie en criminele detentie. Elke vorm van detentie heeft eigen regels, waarbij de rechten en plichten van de gedetineerden sterk kunnen verschillen. Afhankelijk van de situatie en naargelang de classificatie van de gedetineerde personen zal er sprake zijn van de ene of andere vorm van detentie. Zo zullen de personen die als strijdkrachten gekwalificeerd kunnen worden (de zogenaamde ‘*combatants*’) in principe onder de regels vallen die de militaire detentie beheersen. Burgers, die speciale bescherming genieten in het IHR, worden over het algemeen uitgesloten van het toepassingsgebied van de militaire detentie. Afhankelijk van het feit of burgers al dan niet van een misdrijf worden verdacht of voor één zijn veroordeeld, zullen dan ook de regels met betrekking tot de administratieve of criminele detentie op hen van toepassing zijn. Op deze regel bestaat één uitzondering, met name wanneer de burger rechtstreeks deelneemt aan de vijandelijkheden. In dat geval nemen ze een bijzondere positie in omdat hun detentie eveneens een militair karakter vertoont. Bovendien zullen ze in dergelijke situaties de bescherming verliezen die in het IHR voor burgers werd uitgewerkt, zonder dat ze

daarom gelijkgeschakeld worden aan krijgsgevangenen (i.e. strijdkrachten in detentie) en aldus onder volledig dezelfde regeling vallen.

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden dat om te bepalen wie wanneer gedetineerd kan worden, welke regels hiervoor moeten gerespecteerd worden en wat de rechten van de gedetineerden zijn, vastgesteld moet worden tot welke van de drie categorieën de personen in kwestie behoren: Strijdkrachten, burgers die rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden, en burgers die dat niet doen<sup>8</sup>. Dit lijkt relatief eenvoudig, ware het niet dat staten, internationale organisaties, alsook de mensen uit de praktijk en academici geen consensus vinden over de precieze afbakening van de verschillende categorieën. Opnieuw heeft de evolutie van internationale gewapende conflicten naar niet-internationale gewapende conflicten de situatie veel complexer gemaakt. In het recht met betrekking tot internationale gewapende conflicten werd immers duidelijk omschreven wie als strijdkracht gekwalificeerd kon worden en bijgevolg de bescherming als *prisoner-of-war* kon genieten, in niet-internationale conflicten is dit niet het geval. Bovendien zijn de regels, hoewel ze gewoonterecht weerspiegelen in internationale gewapende conflicten, niet langer *up to date* en zijn ze niet aangepast aan de recente ontwikkelingen in oorlogvoering, waardoor ze niet gemakkelijk in niet-internationale conflicten kunnen toegepast worden (Bellinger & Padmanabhan, 2011).

Een concreet voorbeeld zal hier meer duidelijkheid brengen. In internationale conflicten wordt een individu als strijder gekwalificeerd en aldus in geval van detentie het krijgsgevangenschap toegekend wanneer hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden: (1) onder het bevel staan van een hogere militair die verantwoordelijk is voor de handelingen van zijn ondergeschikten; (2) zich duidelijk onderscheiden van burgers door het dragen van uniformen en herkenbare insignes; (3) het openlijk dragen van wapens; en (4) respecteren van de wetten en gebruiken van oorlogvoering<sup>9</sup>. In het geval ze zich niet duidelijk onderscheiden van de burgerbevolking – dus wanneer ze bijvoorbeeld geen uniform dragen – , zullen ze alsnog als strijders aanzien worden wanneer ze bij de voorbereiding en het uitvoeren van de aanval hun wapens openlijk dragen<sup>10</sup>. Echter, in recente niet-internationale conflicten waarbij niet-statelijke groeperingen vaak een belangrijke rol spelen, zien we dat degene die in naam van

8 Het moet vermeld worden dat buiten de drie belangrijkste categorieën die hier vernoemd werden, er nog enkele kleinere specifieke categorieën bestaan, zoals de aan strijdkrachten gelijkgestelden (medisch personeel en aalmoezeniers), spionnen en huurlingen (Naert, 2006). Voor de eenvoudigheid en gezien het bespreken van deze categorieën ons te ver zou leiden, werd ervoor geopteerd om deze niet te behandelen.

9 Art 4 van de Derde Geneefse Conventie tot Verbetering van het Lot van de Gewonden en Ziekten in de Legeren te Velde van 12 augustus 1949, *United Nations Treaty Series*, vol. 75, (135).

10 Art 44 van het Tweede Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève inzake de Bescherming van Slachtoffers van Niet-Internationale Gewapende Conflicten van 8 juni 1977, *United Nations Treaty Series*, vol. 1125, (609).

de niet-statelijke groeperingen oorlog voeren, zoals bijvoorbeeld de leden van de Taliban en Al Qaida, niet aan deze voorwaarden voldoen daar zij zich bewust verschuilen tussen de burgerbevolking en hun wapens niet openlijk dragen.

Indien in deze situatie de bovenvermelde criteria worden toegepast, zou dit aldus tot gevolg hebben dat een hele groep personen die actief en op consistente wijze vecht voor één van de oorlogvoerende partijen niet als strijders kunnen gekwalificeerd worden. Maar als het geen strijders zijn, tot welke categorie behoren ze dan wel? Burgers die rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden? Op het eerste gezicht lijkt dit een gepaste oplossing. Echter het wordt algemeen aanvaard dat de burgers die rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden slecht hun bescherming verliezen *“unless and for such time as they take a direct part in hostilities”*<sup>11</sup>. Eens zij dus hun deelname aan de vijandelijkheden stopzetten, verkrijgen zij terug de volle bescherming die gewone burgers genieten, wat tot onaanvaardbare toestanden zou kunnen leiden. Immers, in het voorbeeld van leden van Taliban en Al Qaida, zou dit betekenen dat zij na het succesvol uitvoeren van een aanslag terug de volle bescherming voor burgers genieten, goed wetende dat de kans dat zij opnieuw een aanslag zullen plegen bijzonder groot is (dit is het zogenaamde *‘revolving door’*- probleem) (Schmitt, 2004). Om die reden lijkt de categorie van burgers die rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden ook niet geschikt om toegepast te worden op de leden van Al Qaida of personen in vergelijkbare omstandigheden.

Dat het in niet-internationale conflicten niet duidelijk is hoe de personen die in naam van één van de oorlogvoerende partijen oorlog voeren gekwalificeerd moeten worden en dat het dus ook niet duidelijk is wanneer zij mogen gedetineerd worden door de vredestroepen en welke rechten zij genieten, is zonder twijfel zorgwekkend. De staten die deelnemen aan vredesoperaties of gerelateerde stabiliteitsoperaties zullen immers bij gebrek aan internationaalrechtelijke richtlijnen elk voor zichzelf moeten uitmaken wie het als strijders, burgers die rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen en gewone burgers beschouwt, wat tot onaanvaardbare verschillen en aldus rechtsonzekerheid kan leiden omdat personen naargelang het nationale contingent dat hen oppakt in verschillende categorieën terecht kunnen komen en dus een verschillend juridisch statuut kunnen hebben. Daarnaast zet onzekerheid ook de deur open voor wantoestanden zoals duidelijk bleek uit de hierboven vermelde en detentie-gerelateerde controverses in de VS.

11 Dit vinden we onder meer terug in art. 51(3) van het Eerste Aanvullend Protocol en art. 13 (3) van het Tweede aanvullende protocol. Ondertussen heeft het Internationale Rode Kruiscomité dit ook opgenomen in hun bundeling van internationaal gewoonterecht voor zowel internationale als niet-internationale conflicten, zie [http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rule6](http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rule6).

Gezien het gebrek aan een uniforme internationaalrechtelijke regeling, had de VS in de nasleep van de aanslagen op 9/11 voor zichzelf uitgemaakt welke categorieën personen gedetineerd konden worden, welke vorm en regels van detentie op deze categorieën van toepassing waren, en wanneer een persoon tot een bepaalde categorie behoorde. Echter, uit verschillende hoeken klonk kritiek op de gemaakte keuze en het detentiebeleid van de VSA voor vredesmissies en andere militaire operaties kwam sterk onder vuur te liggen. Het belangrijkste twistpunt had betrekking op de creatie van een nieuwe categorie, met name de ‘*unlawful combatants*’, oftewel de onwettige strijders (Blank, 2011; Borelli, 2005; Chang, 2011; Dörmann, 2012; Hakimi, 2009; Mortlock, 2010; Ojeda, 2009; Waxman, 2009). Deze categorie moest een antwoord bieden op het probleem dat opstandelingen en terroristen zoals gezegd noch als strijders, noch als burgers die rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen konden gekwalificeerd worden. Omdat hier zoals vermeld geen wettelijke regeling over bestaat en er aldus een lacune bestaat, had de VSA vrij spel om te bepalen wie tot deze categorie behoorde en welke rechten en beschermingen deze categorie zou genieten in geval van detentie. De VS ging hier zeer ver in, waardoor een grote groep personen in een juridisch uitzichtloze situatie terecht kwamen, omdat ze, zoals in Guantánamo Bay, voor een onbeperkte tijd konden worden vastgehouden met een minimum aan (materiële en procedurele) rechten. Naast het feit dat het bestaan van de categorie van onwettige strijders een controversieel gegeven is, hebben zowel tegenstanders als verschillende coalitiepartners van de VS te kennen gegeven dat de VS bij het invullen van deze categorie een grens overschreden is en dat de kans op misbruiken te groot was.

Om dergelijke toestanden te vermijden, moet er binnen de internationale gemeenschap dan ook een consensus gevonden worden over een oplossing voor de bovenvermelde problemen. Verschillende initiatieven werden reeds ontplooid om hieraan tegemoet te komen, maar net dat als het geval was met betrekking tot de “IHR vs. IMR”-discussie hebben deze de pogingen van de internationale gemeenschap opnieuw geen tastbaar resultaat opgeleverd. Een van de initiatieven die in dit verband vermeld kan of zelfs moet worden heeft betrekking op de inspanningen die het Internationale Rode Kruis heeft gedaan om de notie ‘direct participatie’ te verduidelijken en die geresulteerd hebben in de *Interpretive Guidance on The Notion of Direct Participation in Hostilities*, een document waarin het Internationale Rode Kruis aan de hand van een reeks gesprekken met experts en practici aanbevelingen formuleert met betrekking tot de interpretatie van het begrip (Melzer, 2009). Echter, omdat het document niet juridisch bindend is en bepaalde staten, hierin gevolgd door verschillende academici, hebben verklaard niet akkoord te gaan met enkele van de aanbevelingen, heeft het niet

het gewenste resultaat met zich mee gebracht<sup>12</sup>. Samengevat kunnen we dan ook hier opnieuw stellen dat verder onderzoek en discussie binnen de internationale gemeenschap noodzakelijk is, willen de staten en de internationale gemeenschap meer duidelijkheid creëren.

## 5. Conclusie

Verschillende staten en internationale organisaties hebben laten weten dat ze detentie beschouwen als een legitiem, wettelijke en noodzakelijk middel om tijdens vredesoperaties en andere militaire operaties hun objectieven te bereiken. Van bij de allereerste vredesoperatie van de VN hebben de blauwhelmen dan ook de bevoegdheid verkregen om in bepaalde gevallen tot detentie over te gaan. Over de jaren heen is deze bevoegdheid uitgebreid en kunnen de vredestroepen steeds vaker en in meer situaties individuen detineren voor een verscheidenheid aan redenen. Tegelijkertijd moet echter vastgesteld worden dat de normale *modus operandi* die bij detentie gangbaar is in vredetijd, vaak niet werkbaar is tijdens een dergelijke operatie, daar de militairen en politieofficiëren die er deel van uitmaken moeten werken in moeilijke, en bij momenten zelfs vijandige omstandigheden. Bovendien spelen er bij detentie bepaalde militaire, politieke en juridische factoren die van de detentie een ingewikkelde aangelegenheid maken die, wanneer slecht uitgevoerd, eveneens zware militaire, politieke en juridische gevolgen met zich mee brengen.

Een goed uitgewerkt juridisch kader dat rekening houdt met de verschillende aspecten van detentie tijdens vredesmissies en waarin de beleidmakers duidelijk de bevoegdheden van de vredesmacht, alsook de te volgen procedures die in deze situaties van toepassing zijn omschrijven, lijkt dan in deze situatie dan ook onontbeerlijk. Een dergelijk juridisch raamwerk blijkt echter niet voorhanden te zijn. Om het gebrek aan een goed uitgewerkt wettelijk kader op te vangen, hebben staten en internationale organisaties er dan maar voor gekozen om het gehanteerde juridisch raamwerk telkens ad hoc – dus missie per missie – en naar analogie te creëren. Het grote probleem is echter dat het gebruik van ad hoc rechtsregimes tot rechtsonzekerheid leidt omdat de regels zouden kunnen verschillen van missie tot missie of zelfs binnen één missie van nationaal contingent tot nationaal contingent. Zowel de betrokken staten, internationale organisaties en personen ondervinden elk op hun eigen manier nadelen van deze onzekerheid, de één omdat onzekerheid de legitimiteit en effectiviteit van

---

12 In dit verband moet vermeld worden dat de meeste kritiek op dit document geuit werd in het kader van de discussie omtrent ‘*targeted killings*’. Echter, verschillende auteurs zijn van mening dat de beslissingen en problemen waarmee men geconfronteerd wordt bij *targeted killings* sterke gelijkenissen vertonen met de beslissingen en problemen die men in dit verband bij detentie tegen komen. De kritiek die dus in de context van de *targeted killings* werd geuit, geldt dus ook in de context van detentie (Hakimi, 2012; Waxman, 2008).

hun optreden aantast, de ander omdat door de onzekerheid hij niet goed weet wat zijn rechten zijn en hoe hij wantoestanden kan aanvechten.

Dat de huidige situatie onhoudbaar is en dat de internationale gemeenschap in de toekomst dan ook extra inspanningen zal moeten leveren om meer duidelijkheid te creëren en om de rechtsonzekerheid weg te nemen, werd aangetoond aan de hand van twee thema's – de discussie omtrent de relatie en interactie tussen IHR en IMR en de vraag over wie gedetineerd kan worden – waar zich op heden belangrijke problemen voordoen en de betrokken partijen noodgedwongen een consensus over zullen moeten vinden, willen ze in de toekomst nog steeds in staat zijn om met de nodige legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit detentieoperaties uitvoeren. Of de staten en internationale organisaties die deelnemen aan vredesoperaties deze uitdagingen zullen aangaan en tot een adequate oplossing kunnen komen, zal enkel de toekomst uitwijzen.

## 6. Bibliografie

Amnesty International. (2012). Outcome of Copenhagen Process on detainees in international military operations undermines respect for human rights - Press release 23 October 2012. from <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IO50/003/2012/en/1186a695-097e-47eb-8b93-3d282f4c54cd/ior500032012en.pdf>

Bellinger, J. (2012). Completion of Copenhagen Process Principles and Guidelines on Detainees in International Military Operations. Retrieved from <http://www.lawfareblog.com/2012/12/completion-of-copenhagen-process-principles-and-guidelines-on-detainees-in-international-military-operations/>

Bellinger, J., & Padmanabhan, V. M. (2011). Detention Operations in Contemporary Conflicts: Four Challenges for the Geneva Conventions and other Existing Law. *The American Journal of International Law*, 105, 201-243.

Blank, L. (2011). A Square Peg in a Round Hole: Stretching Law of War Detention Too Far. *Rutgers Law Review*, 63(4), 1169-1193.

Borelli, S. (2005). Casting Light on the Legal Black Hole: International Law and Detentions Abroad in the "War on Terror". *International Review of the Red Cross*, 87(857), 39-68.

Brannagan, C. (2010). The Copenhagen Process on the Handling of Detainees in International Military Operations: A Canadian Perspective on the Challenges and Goals of Human Warfare. *Journal of Conflict and Security Law*, 15.

- Chang, K. S. (2011). Enemy Status and Military Detention in the War Against Al-Qaeda. *Texas International Law Journal*, 47(1), 1-64.
- De Cock, C. (2010). Militaire operaties en de detentiepolitiek. *Belgisch Militair Tijdschrift*, 1, 39-42.
- Dörmann, K. (2012). Detention in Non-International Armed Conflicts. In A. J. Norris & K. Watkin (Eds.), *Non-International Armed Conflict in the Twenty-first Century* (Vol. 88). Newport: Naval War College University Press.
- Droege, C. (2007). The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict. *Israel Law Review*, 40(2), 310-355.
- Droege, C. (2008). Elective affinities? Human Rights and Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, 90(871), 501-548.
- Dunlap Jr., C. J. (2008). Lawfare Today: A perspective. *Yale Journal of International Affairs*, 3, 146-154.
- Goodman, R., & Jinks, D. (2004-05). International Law, US War Powers, and the Global War on Terrorism. *Harvard Law Review*, 118(4).
- Haiti: UN peacekeepers mount new anti-gang operation in capital (2005, 28 november ). *UN Dailey News*.
- Hakimi, M. (2009). International Standards for Detaining Terrorism Suspects: Moving Beyond the Armed Conflict-Criminal Divide. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 40, 593-650.
- Hakimi, M. (2012). A Functional Approach to Targeting and Detention. *Michigan Law Review*, 110, 1365-1420.
- Hartmann, J. (2012). The Copenhagen Process: Principles and Guidelines. *EJIL Talk*.
- Horowitz, J. (2012). Introductory Note to the Copenhagen Process Principles and Guidelines on the Handling of Detainees in International Military Operations. *International Legal Materials*, 51(6), 1364-1380.
- Lebowitz, M. J. (2010). The Value of Claiming Torture: An Analysis of al-Qaeda's Tactical Lawfare Strategy and Efforts to Fight Back. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 43, 357-392.

Melzer, N. (2009). Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law. Internationale Rode Kruiscomité: Internationale Rode Kruiscomité.

Merz, S. (2007). Still on the way to Afghanistan? Germany and its forces in the Hindu Kush (pp. 15): Stockholm International Peace Research Institute,,.

Ministry of Foreign Affairs Denmark. (2007). The Copenhagen Process on the Handling of Detainees in International Military Operations. *The Military Law and the Law of War Review*, 46, 363-386.

Ministry of Foreign Affairs Denmark (Ed.). (2012). *The Copenhagen Process on the Handling of Detainees in International Military Operations: Principles and Guidelines*. Copenhagen.

Mortlock, D. (2010). Definitie Detention: The Scope of the President's Authority to Detain Enemy Combatants. *Harvard Law & Policy Review*, 4, 375.

Muggleton, P., & Oswald, B. (2011). Counterinsurgency and certain legal aspects: a snapshot of Afghanistan *Civil-Military Occasional Papers* (pp. 36): Asia Pacific Civil-Military Center of Excellence,, .

Naert, F. (2006). Detention in Peace Operations: The Legal Framework and Main Categories of Detainees. *Military Law and the Law of War Review*, 45, 51-78.

Ojeda, S. (2009). US Detention of Taliban Fighters: Some Legal Considerations. In M. N. Schmitt (Ed.), *The War in Afghanistan: A Legal Analysis* (pp. 357-369). Newport: US Naval War College.

Olsen, L. M. (2009). Practical Challenges of Implementing the Complementarity between International Humanitarian and Human Rights Law - Demonstrated by the Procedural Regulation of Internment in Non-International Armed Conflict. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 40, 437-461.

Oswald, B. (2007). Detention in Military Operations: Some Military, Political and Legal Aspects. *The Military Law and the Law of War Review*, 46, 341-362.

Oswald, B. (2008). Detention of Civilians on Military Operations: Reasons for and Challenges to Developing a Special Law of Detention. *Melbourne University Law Review*, 32, 524-553.

Oswald, B. (2011). Detention by United Nations Peacekeepers: Searching for Detention and Categorisation. *Journal of International Peacekeeping*, 15, 119-151.



Oswald, B. (2013). The Copenhagen principles, international military operations and detentions. *Journal of International Peacekeeping*, 17, 116-147.

Oswald, B., & Winkler, T. (2012). Copenhagen Process Principles and Guidelines on the Handling of Detainees in International Military Operations *ASIL insights*, 16(39), 1-6.

Prud'homme, N. (2007). Lex Specialis: Oversimplifying a More complex and Multifaceted Relationship? *Israel Law Review*, 40(2), 355-395.

Randall, T. E. (2011). The Evolving Role of the Legal Advisor in Support of Military Operations. *The Military Law and the Law of War Review*, 50(1), 17-36.

Schmitt, M. N. (2004). "Direct Participation in Hostilities" and 21st Century Armed Conflict. In H. Fischer, U. Froissart & W. Heintschel von Heineg (Eds.), *Crisis management and humanitarian protection: festschrift für Dieter Fleck* (pp. 505-529). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Serafino, N. M. (20 maart 2004). Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions: United States Congressional Research Service,,

Stigall, D., Blakesley, C., & Jenks, C. (2008). Human Rights and Military Decisions: Counterinsurgency and Trends in the Law of International Armed Conflict. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 30, 1367-1382.

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2008). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. In Department of Field Support (Ed.). New York.

Waxman, M. C. (2008). Detention as Targeting: Standards of Certainty and Detention of Suspected Terrorists. *Columbia Law Review*, 108, 1366-1365.

Waxman, M. C. (2009). The Law of Armed Conflict and Detention Operations in Afghanistan. In M. N. Schmitt (Ed.), *The War in Afghanistan: A Legal Analysis* (pp. 343-356). Newport: US Naval War College.

Winkler, T. (2010). The Copenhagen Process on Detainees: A Necessity. *Nordic Journal of International Law*, 78, 489-498.

X, "Haiti: UN peacekeepers mount new anti-gang operation in capital ", *UN Dailey News*, 28 november 2005.

# **Differential online exposure to radical content and political violence**

## **Testing the relative strength of social learning and competing perspectives**

NELE SCHILS & LIEVEN PAUWELS

### **1. Introduction and Research Problem**

Studies of terrorism and violent extremism have been boosting the field of social sciences of late, and their number is still increasing. This rising concern can be attributed partially to the events of 9/11, but also to the realization that technology and globalization have made our society vulnerable (Arts & Butter, 2009). Scholars and policy makers increasingly focus on unraveling the processes of radicalization, hoping to prevent the radicalization of their own youth and, in the end, political violence (Van de Linde & Rademaker, 2010). In particular, the internet and its constant technological developments are causes of concern (Conway, 2012). Since the 1990s the internet has become indispensable in every part of our daily lives. The meaning of its fast development have fueled discussion on cultural, economic and social levels regarding its influence, importance and consequences (Castells, 2011; Dimaggio, Hargittai, Neuman, & Robinson, 2001; Norris, 2001). New to the picture is the recent boom in new social media (NSM) and other web 2.0 applications<sup>1</sup> such as social network sites and the online sharing of images and videos. These developments seem to have transformed the world in an online village, with every offline actor being represented online. So, it is no surprise that criminals, radicals, extremists and terrorists also use this medium to their advantage (Benschop, 2006; Stevens & Neumann, 2009; Weimann, 2004), giving rise to the concern that (self)radicalization and recruitment will rise under the influence of the internet, and more specifically NSM (AIVD, 2006).

In this regard, it is problematic that there is hardly any empirical evidence confirming the relationship between exposure to extremist messages and attitudes that are supportive of violent extremism or (self-reported) political violence (Conway, 2012). Contemporary empirical studies on political violence are by and large limited to content analysis of radical forums and websites, or focus on the practical usage of the

---

1 Web 2.0 applications are applications that make interaction between internet users possible by allowing the creation of user-generated content in a virtual community. Contrary to the static web 1.0, web 2.0 content and applications are no longer top-down created and put online in a finished form, but are constantly readjusted and changed by other users. Examples of web 2.0 applications are videosharing, social tagging, social network sites,... See Kaplan and Haenlein (2010).

internet and NSM by radical groups<sup>2</sup>. Although such studies have demonstrated that the internet provides political and religious extremists with an incredibly valuable instrument for propaganda and recruitment (Brown & Silke, 2011; Gerstenfeld, Grant, & Chiang, 2003; NCTb, 2010), practical organization and knowledge transfer (AIVD, 2012; Gerstenfeld et al., 2003) and community building (Bowman-Grieve, 2011; De Koster & Houtman, 2006; Simi & Futrell, 2006), such studies do not and cannot provide empirical evidence for a relationship between online exposure to radical content and involvement in acts of crime that are committed for political or religious motives. As such, it is important to build an understanding of the relationship between NSM and (self-reported) political violence in order to unravel the processes of radicalization, and subsequently to build an effective anti-radicalization policy.

Popular concern focuses mainly on the danger of unchecked exposure to online extremist messages that are easy accessible on the internet. The argument goes that vulnerable youngsters who are submerged in a world of online radical reasoning, finding an easy to grasp world view and simplistic answers to their questions, will readily adopt the extremist world view and line of thinking. Essentially, this kind of concern about exposure to certain media content is not new. Studies starting from a social learning perspective have paid a lot of attention to the relation between exposure to criminogenic moral settings and adolescent offending, and especially the importance of (offline) delinquent peers. However, it is not clear to what extent these findings can be generalized to the study of exposure to *extremist* settings and (self-reported) *political violence*<sup>3</sup>. Before addressing this question by discussing the results of our study, in the following sections we will first address the main arguments and criticisms of the social learning approach. Second we will assess the empirical evidence for such a link between exposure to violent (media) content and violent attitudes/behaviour. Third we discuss the factors that possibly confound this relationship.

## 2. A Differential Association/Social Learning Approach to Violent Extremism

The social learning approach emerged from the differential association theory as developed by Sutherland. Differential association theory was Sutherland's major sociological contribution to criminology. Sutherland's theory departs from the pathological and biological perspectives by attributing the cause of crime to the social

2 For exceptions see Wojcieszak (2010), De Koster and Houtman (2006), Simi and Futrell (2006), Lee and Leets (2002).

3 This study does not try to make any assumptions about terrorism and NSM. The focus lies solely with the explanation of (self-reported) political violence, and is limited to the Belgian context. We limit our understanding of political violence to general acts of crime committed out of political or religious motives

context of individuals. He rejected biological determinism and the extreme individualism of psychiatry, as well as economic explanations of crime. The principle of differential association asserts that a person becomes delinquent because of an 'excess' of definitions favourable to violation of law over definitions unfavourable to violation of law. In other words, criminal behaviour emerges when one is exposed to more social messages favouring criminal conduct than to prosocial messages (Sutherland, 1947). Sutherland argued that the concept of differential association and differential social organization could be applied to the individual level and to aggregation (or group) level respectively. While differential association theory explains why any individual gravitates towards criminal behaviour, differential social organization explains why crime rates of different social entities differ from each other.

Social learning is a general extended version of differential association theory that seeks to explain all forms of (criminal) behaviour by offering an explanation of the acquisition, maintenance, and change in criminal and deviant behaviour that embraces social, nonsocial, and cultural factors operating both to motivate and control criminal behaviour, and both to promote and undermine conformity. The basic proposition is that the same learning process, in a context of social structure, interaction and situation, produces both behaviour defined as deviant and behaviour defined as conforming. That is, the theory is not solely a 'positivistic' theory of the causes of crime, addressing only 'why they do it' and incapable of explaining 'why they do not' (Akers, 1998; Gottfredson & Hirschi, 1990). The emphasis is on the mechanism of social learning, transmitting certain norms and values justifying certain behaviour and not, as could wrongly be understood, on what constitutes deviant behaviour and what not. For example, in the case of political violence one would have acquired the belief that such actions are necessary and justified through the same process of social learning that brought others to condemn these actions.

The probability of criminal or conforming behaviour is a function of the balance of criminal versus conforming differential associations or in other words of the balance of exposure to criminal versus conforming social settings and definitions. Not only present associations are of importance but also those operative in one's learning history and those predictive of future behavior (Akers, 1998).

### 2.1. *Four Learning Mechanisms*

Social learning theory argues that four learning mechanisms are related to criminal behaviour: differential association, definitions, differential reinforcement and imitation (Akers & Sellers, 2004).

*Differential association*

Differential association refers to direct association and interaction with others who engage in certain kinds of behaviour or express norms, values and attitudes supportive of such behaviour, as well as indirect association and identification with more distant reference groups. The groups with which one is in differential association provide the major immediate and intermediate social contexts in which all the mechanisms of social learning operate. The most important of these groups are the primary ones of family and friends, but also interaction and exposure to secondary and reference groups can be of importance as well as mass media, internet, computer games, and other 'virtual groups' (Warr, 2002). Those associations that occur earlier (priority), last longer and occupy more of one's time (duration), take place most often (frequency) and involve others with whom one has a more important or closer relationship (intensity) will have a greater effect on behaviour. In terms of political violence, the theory hypothesizes that the more one's patterns of differential association are balanced in the direction of extremism, the greater the probability of that person engaging in political violence.

The idea that the internet will increase extremism by splitting individuals into numerous groups of likeminded individuals is called the fragmentation hypothesis. Engaged in homogeneous conversations, people may be more inclined to believe that an extremist worldview is the only sensible one and are less likely to appreciate the position of someone who disagrees. Exposure through NSM may reinforce this process. Gergen (2003, 2008) has argued that people with small networks of homogeneous ties now have the technological facility to isolate themselves in bubbles of ideological consistency, or 'monadic clusters', that reinforce already existing values and beliefs.

*Definitions*

Definitions refer to an individual's own values and belief system about what is and is not acceptable behaviour. Or, as Akers and Sellers have put it: "*they are orientations, rationalizations, definitions of the situation, and other evaluative and moral attitudes that define the commission of an act as right or wrong, good or bad, desirable or undesirable, justified or unjustified*" (Akers & Sellers, 2004, p. 86). These attitudes and values are cognitions that are learned and reinforced through the process of differential association. Social learning further differentiates between *general* and *specific* definitions. General definitions would include broad beliefs about conforming behaviour that is influenced principally through conventional norms, as well as religious and moral values (Akers & Sellers, 2004). Specific definitions are seen as those that orient a person to particular acts of crime. The main premise behind this notion of definitions is that the greater the number of definitions favourable to deviant

behaviour, the greater the likelihood that an individual will take part in this kind of behaviour. Social learning theory also accounts for conforming behaviour to the extent that the greater are the number of definitions favourable to conventional norms, the less likely an individual is to engage in deviant behaviour. It is conceivable within this understanding of social learning that an individual could adopt conforming attitudes and values about certain behaviours while at the same time developing attitudes and values that justify or excuse some types of non-conforming behaviours. Definitions leading to political violence are either approving of or neutralizing. Approving definitions generally frame political violence in a positive light, whereas neutralizing definitions act as a means of justifying and/or excusing some or all forms of criminal conduct (Akers & Sellers, 2004). Cognitively, definitions favourable to political violence provide a mind-set that makes one more willing to commit the act when the opportunity occurs or is created, while behaviourally they affect crime involvement by acting as reinforcements. It is important to note that definitions that are favourable to deviant conduct 'facilitate law violation in the right set of circumstances' (Akers & Sellers, 2004, p.21).

### *Differential reinforcement*

Differential reinforcement refers to the balance of anticipated or actual rewards and punishments that follow behaviour. Whether individuals will refrain from or commit a crime at any given time (and whether they will continue or desist from doing so in the future) depends on the balance of past, present and anticipated future rewards and punishments for their actions. The greater the value, frequency and probability of reward for deviant behaviour (balanced against the punishing consequences and rewards/punishment for alternative behaviour), the greater the likelihood that it will occur and be repeated. The concept of social reinforcement (and punishment) includes the whole range of actual and anticipated, tangible and intangible, material and symbolic rewards valued in society or subgroups. Social rewards can be highly symbolic.

Applying reinforcement to the explanation of political violence we argue that the degree to which differential reinforcement occurs is related to the degree, frequency and probability of exposure to social settings glorifying political violence and the corresponding anticipated rewards and punishments for certain behaviour. Reinforcement is not seen as deterministic but as more likely to contribute to the frequency of committing acts of political violence when it occurs with greater value, when it occurs frequently and when the probability that membership will be reinforced is greater. This notion of reinforcement is important for understanding the role of

symbolic social rewards and punishments as consequences of committing political violence.

### *Imitation*

Imitation is the notion that individuals engage in behaviour that they have previously witnessed others doing. The extent to which behaviours are imitated is determined in large part by the 'characteristics of the models, the behaviour observed, and the observed consequences of the behaviour' (Akers & Sellers, 2004, p.88). Imitation has also been found to be 'more important in the initial acquisition and performance of novel behaviour than in its maintenance or cessation of behavioural patterns once established' (Akers & Sellers, 2004, p.89).

## *2.2. Criticisms of the Social Learning Model from Rival Theory*

One of the major criticisms of social learning theory centres on the temporal ordering of the adoption of deviant attitudes and behaviours and the association with other deviant peers. Social learning theory is premised on the idea that it is association with others that contributes to the learning and subsequent acceptance of deviant behaviour. It has instead been suggested that young people may develop these deviant attitudes and values without prior exposure to deviant peers, and only then seek out peers with similar attitudes and behaviours (Weerman, 2011).

*Self-control theory* posits that an individual's propensity to crime (as exemplified by low self-control) is responsible for the association between peer delinquency and one's own level of delinquency (Gottfredson & Hirschi, 1990). From this perspective, individuals with low self-control seek out similar peers. Social learning theorists have responded to this criticism by stating that this is not inconsistent with the theory because group associations still influence behaviour (even if delinquency precedes the group membership) (Akers & Sellers, 2004). In addition, longitudinal research has shown that, in addition to the persistence of delinquency, peer group associations are related to the onset of delinquent behavior (Lacourse, Nagin, Tremblay, Vitaro, & Claes, 2003).

So in short NSM seems to provide an ideal social context where social learning processes leading to political violence can take place. First, NSM make it possible to isolate oneself in homogeneous, like-minded ideological groups. The constant availability of NSM can enhance the duration, frequency and intensity of online associations compared to offline contacts, especially in the case of vulnerable and isolated youngsters. Second together with the abundance of pro extremist material

online, these associations can easily facilitate the development of positive or neutralizing definitions towards political violence. Furthermore the one dimensional rhetoric voiced in these groups provides in a constant and frequent evaluation of extremist violence as highly admirable and prestigious. This reinforcement becomes more influential as the online radical group gains importance and its approval becomes more valued. Finally, NSM provides numerous videos and images featuring easy to identify with individuals to accompany the extremist rhetoric. However, according to the major criticism of social learning theory, it's influence on political violence shouldn't be overrated as it is more likely that already extremist orientated individuals seek out certain content. Unfortunately, this had not been researched so far. In order to shed some light on the issue, the next section addresses the empirical evidence regarding the relationship between violent media and violent behavior in general.

### 3. Exposure to Violent Content and Violence: Assessing the Evidence

In terms of testing the social learning theory (and its criticisms) there has been little research conducted to investigate the relationship between NSM and political violence. However, there has been a large body of research that studied the relationship between exposure to violent media and violent behaviour. Concerns about violent and sexually explicit images as the root causes of all sorts of deviant behaviour among youths long predate the emergence of the internet. It seems that every new technology goes hand-in-hand with an outburst of moral panic regarding its content (Trend, 2007). Similar concerns have been expressed about the radio, cartoons, newspapers, comic books and, most of all, television and video games. Anderson et al. have categorically stated that 'exposure to media violence causes an increase in the likelihood of aggression in at least some significant proportion of the population' (C. A. Anderson, Gentile, & Buckley, 2007).

Nevertheless, the debate about the effects of violent images on behaviour is polarized with, on one side, researchers convinced of a strong (negative) effect of violent media content on behavior (Anderson et al., 2010; Bushman, Rothstein, & Anderson, 2010), and on the other side more skeptical scholars (Ferguson, 2007; Ferguson & Kilburn, 2010) who submit that most of these studies only find small and marginal effects, of which the direction is unclear and which, most of the time, cannot be reproduced (Savage & Yancey, 2008; Sherry, 2001).

The first group of researchers is able to draw upon a large body of scientific literature and empirical studies to reinforce its statements, pointing out both short-term (experimental and cross-sectional studies) and long-term effects (longitudinal



studies). Anderson and colleagues conclude that although average media violence effect sizes generated by *experimental studies* are 'moderate on the average' and vary greatly depending on the outcome measure used (e.g., effect sizes are smaller for more serious outcomes than for less serious ones), they are still large enough to warrant social concern (Anderson et al., 2003). *Cross-sectional studies* consist largely of surveys and are said to have provided, over the past 40 years, consistent evidence that young people's aggressive thoughts and physical and verbal aggression are correlated with the amount of violent television and film they regularly watch<sup>4</sup>. The size of these correlations is small to moderate and tend to be higher for elementary-school children than for adolescents and adults (Anderson et al., 2010). Still, surveys do not indicate whether media violence causes aggression or whether some other factor leads the same individuals who watch more violent television and films to behave more aggressively than their peers (Anderson et al., 2003). *Longitudinal studies* (had to) provide grounds to discredit arguments that it is aggressive individuals who seek out violent media, as opposed to the preferred argument that violent media leads to aggression. Anderson and colleagues report average effect sizes that are small to moderate, depending on the time lag (e.g. how much time elapsed between the initial and secondary measures) (Anderson et al., 2003).

Other, more critical reviews of the media-effects literature suggest that while some studies provide support for short-term media effects on attitudes and behaviour, they also often suffer from methodological problems and the findings tend to be inconsistent (Browne & Hamilton-Giachritsis, 2005; Freedman, 2002). Typically, some evidence can be found for small effects of violent media images on children's thoughts and behaviour. However, the evidence only points in the direction of short-term effects and is less clear for older children and adolescents. Furthermore, many studies fail to address causation, since the observed results are based on correlations – which in themselves do not imply causation (De Pauw, Pleysier, Van Looy, & Soetaert, 2008; Gentile, Lynch, Linder, & Walsh, 2004; Newburn, 2007). So one must assume that this relation can mean a number of things. For example, children who prefer violent programmes also tend to be more aggressive than children who watch less violent programmes (Freedman, 2002). Finally, only a few studies consider background factors when assessing media effects, although most scholars do recognize that factors such as culture, context, social environment, family (violence), personality, etc. have to be taken into account when explaining real-life violent behavior (Anderson et al., 2003; Ferguson et al., 2008; Ferguson, San Miguel, & Hartley, 2009). A critical reading of the findings of Anderson and colleagues (2003) suggests that when statistically controlling

---

4 For reviews see Chaffee, 1972; Comstock, 1980; Eysenck and Nias, 1978; Huesmann and Miller, 1994, as cited in Anderson et al (2003).

for other factors that may moderate the relation between exposure to violent video games and aggression, the effect of media violence exposure on aggression becomes non-significant. Anderson and colleagues (2003) found similar results for their cross-sectional and longitudinal study on television violence and physical aggression. If exposure to media violence is indeed an added risk for aggression, one would expect that its effects would remain significant even after controlling for other factors. However, this is not the case. As such, these three studies suggest that exposure to media violence does not lead to increased aggression.

A criticism that can be lodged against both sides is that many of the studies cited to support their respective views of media effects are somewhat dated (i.e. from the 1960s to the mid-1990s). Many recent studies of media effects seek to identify 'third factors' that may account for both youths' consumption of violent media and their aggressive behavior (Kubrin, 2005; Miranda & Claes, 2004) and reviews of the literature suggest that it is important to do so (Browne & Hamilton-Giachritsis, 2005). For example, Chen, Miller, Grube, and Waiters (2006) found that sensation seeking operates as a factor that contributes to (and obfuscates) the relation between violent aggressive behaviour and music preference, and also mediates such a relation. One may therefore hypothesize that third, fourth and fifth factors frequently operate in reported media-effects findings. Given these and other findings, researchers should make concerted efforts to control for other factors when making claims about media effects. It is likely that these results can be generalized to the effects of exposure through NSM on violent behavior, including political violence.

However, it should be kept in mind, that NSM differs fundamentally from traditional media. The content of traditional mass media is determined top-down and offered to the public in its final and fixed form (ISD, 2012). On the contrary, NSM is based on interaction and revolves around constantly changing user-generated content (Thompson, 2011). In fact, criminological theories, or at least some key etiological variables in contemporary criminology, can be applied to the online world, as NSM more than any other medium is interactive, making real-life interaction possible in cyberspace. This importance of virtual communities has been recognized previously (Pauwels, Weerman, Bernasco, & Volker, 2012; Soudijn & Monsma, 2012; Weerman, 2011). This makes NSM, compared to traditional media, especially effective in 1) making a radical narrative encouraging political violence available for youngsters and 2) providing the necessary social bonds and networks where 'criminal' social learning can occur (Dean, Bell, & Newman, 2012; Thompson, 2011).

Keeping this in mind, the present study addresses the relationship between exposure to extremist content through NSM and (self-reported) political violence. As such, this

study contributes to the empirical literature in three ways: (1) by applying the social learning model to the explanation of political violence, (2) by studying the strength of the association between different aspects of the social learning model: exposure through NSM, differential associations and definitions, while controlling for key variables from rival theories, and (3) by explicitly focusing on exposure to extremist content through NSM. To test the strength of the relationship between measures of exposure to radical content through NSM, several regression models are run, each of which will contain a set of variables that measure exposure to radical content and other etiological variables.

#### 4. Controlling for Confounders

When it comes to discussion of the role of exposure to environments on offending, the selection-versus-socialization hypothesis is a recurrent theme. In this study we will try to statistically control for some persistent confounders of the relationship between (media) exposure and self-reported political violence.

*First, we control for real-world differential associations.* Sutherland's differential association theory (DAT) and Akers' social learning theory (SL) can easily be applied to the study of political violence: from both perspectives it is argued that political violence is learned through differential associations with attitudes favourable to violence and racism. Indeed, (offline) interactions with other people who are already active in a radical group seem to be crucial for individuals to make the final step towards political violence (Bartlett, Birdwell, & King, 2010; SOU, 2010). The presence of radical and/or delinquent peers is important because it is far more likely for a person to radicalize if the radical message is brought by a significant other such as a member of family, friend or colleague (Sageman, 2004).

*Likewise, self-initiated contact with radical groups through NSM* may be related to self-reported offending in itself, independent of the cyber lifestyle risk. Research has shown that youth who are already politically motivated do prefer the internet as a useful resource, but the mere use of the internet does not necessarily lead to an increase in (online) civic participation (Livingstone, 2005; Livingstone, Bober, & Helsper, 2005; Livingstone, Coudry, & Markham, 2007). So the internet seems a way to further develop already existing political sympathies and concerns, formed by offline socialization processes and structures.

*Third, we control for individual traits* that reflect a certain propensity to violent extremism – more specifically, for certain personality traits which make individuals more likely to look for certain experiences (King & Taylor, 2011; Victoroff, 2005). Some

individuals show high *sensationalism and a need for kicks* and this could mean a first step towards radical groups who are happy to fulfil this need (Bjørgo, 2002; King & Taylor, 2011). Criminologists know this concept under the definition of low self-control, a stable correlate of self-reported offending. Similarly, *religious authoritarianism* could increase the risk of committing an act of violent extremism (Van der Pligt & Koomen, 2009; Victoroff, 2005). Authoritarian individuals tend to follow traditional norms and values, to subject themselves to authorities and to focus their aggression on the enemies identified by those authorities. Furthermore, we will also control for *moral values* that approve of the use of violence by terrorist groups to achieve political goals. In situational action theory, one's propensity to crime consists not only of one's level of self-control but also one's level of morality<sup>5</sup>.

Also, we control for *strains* that may pressure individuals into political violence. Agnew's General Strain Theory (GST) argues that negative feelings may cause strain which can pressure adolescents into crime (by stimulating negative emotions and violent beliefs). Perceived injustice, a lack of trust in the procedural justice of the police and low social integration can act as stressors that may affect one's involvement in political violence, especially through the impact on moral support for political violence as an intermediate mechanism. *Perceived injustice* corresponds to the idea that one's own group is unjustly disadvantaged in comparison to other groups in society and/or the feeling of being treated unfairly by society (Van den Bos, Loseman, & Doosje, 2009). It is not objective discrimination or injustice that is important, but rather the subjective perception and experience (Buijs, Demant, & Hamdy, 2006; Slootman & Tillie, 2006). *Perceived procedural justice* states that in order for authorities to gain trust and legitimacy, their decision-making procedures should be judged as just and fair (Hinds & Murphy, 2007; Murphy, 2003; Reisig, Bratton, & Gertz, 2007; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2006b; Tyler & Huo, 2002; Tyler & Lind, 1992; Tyler & Sunshine, 2003), and that perceptions of legitimacy shape individual beliefs about compliance (Hough, Jackson, Bradford, Myhill, & Quinton, 2010; Tyler, 2006a; Tyler & Lind, 1992).

Finally, we will control for *low social integration* in conventional society, which numerous studies have proven to be related to criminality, violence and the propensity to offend (Gavray, Fournier, & Born, 2012; Hirschi, 1969; Laub & Sampson, 1993). The accumulation of low social ties to key institutions, such as the family and school, is strongly related to offending and can thus be seen as an important control variable.

---

5 To be more specific, propensity and exposure interact in the explanation of offending and the interaction is crucial to the theory. The interactions contribute to the explanation of individual differences in the frequencies of offending.

## 5. Research Design

### 5.1. *Hypotheses*

1. Different kinds of online exposure to radical content are related to political violence, independent of structural background characteristics and low social integration.
2. Different kinds of online exposure to radical content are related to political violence, independent of strain/perceived injustice variables (procedural justice, personal discrimination, group discrimination, legitimacy).
3. Different kinds of online exposure to radical content are related to political violence, independent of intrapersonal characteristics/dispositions (support for violent extremism, religious authoritarianism, impulsiveness, thrill-seeking).
4. Different kinds of online exposure to radical content are related to political violence, independent of real-world differential associations (peer racism, peer delinquency).

### 5.2. *Data*

This study aims at gaining insight into the relationship between exposure to radical content through NSM and self-reported violent extremism among Belgian adolescents and young adults. Data were collected (1) through a classic paper-and-pencil survey of pupils in the third cycle (ages 16-18) of secondary education in Antwerp and Liege and (2) through a web survey of young adults – both students and young adults who have left school.

The *paper-and-pencil survey* was restricted to the cities of Liege and Antwerp for practical reasons: Liege and Antwerp are, except for Brussels, the two largest cities of Belgium (+100,000 inhabitants). All schools in the third cycle of the secondary education in Antwerp and Liege were contacted and invited to participate in the study. A total of 34 schools in Antwerp and 32 schools in Liege were contacted <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> The initial request for participation was sent to the school principals in the second part of August 2012 both by email and by post. In mid-September, a second request was sent. Schools that did not reply after the second request were contacted by telephone. Only three schools in Antwerp were prepared to participate through a paper-and-pencil questionnaire. In most cases schools were only willing to participate if the survey was put online on the educational platform of the school. Therefore we were forced to apply the web survey design also to the sampling of adolescents who were still in secondary education at the moment of data collection. Some schools allowed the researchers to hand out flyers and posters in schools and to introduce the survey in classes. This method convinced six additional schools in Antwerp, making a total of nine, and six schools in Liege. Often, there were no refusals for substantive reasons. The practical and organizational constraints nevertheless constituted a barrier to participation. Schools wishing to review a draft of the questionnaire had access to the document.

The *web survey* consists of a self-administered questionnaire that is conducted online. Access is gained through a link to the survey's web page on Facebook<sup>7</sup>. This survey mode requires almost no organization, does not cause disruption of working time and leaves the decision to participate entirely to the students. As the web survey was meant to reach both students and non-studying young adults, posters were placed visibly in different strategic places that attract a high number of the target population, such as popular pubs and bars. Additionally, flyers were distributed in buildings of virtually all faculties of the university and university colleges in Antwerp, Ghent, Louvain la Neuve and Liège and pamphlets were distributed among the students. The central faculties and administrative services for students of all universities and university colleges of Flanders, Liege and Louvain la Neuve were sent an email invitation with a request to circulate the web link to the questionnaire's Facebook page. This method proved to be most effective. Many additional organizations, associations and local youth clubs were contacted with a request to distribute the survey to their members, to reach youth who are no longer in school. This last tactic was particularly effective in Wallonia, where 32 youth associations were contacted for this purpose.

Although the possibility of distributing the questionnaire via online platforms or mailing lists has significantly contributed to the survey response, one must still have some reservations with regard to the response: while web surveys seem to be increasingly popular in social science research, there are some questions left with regard to the systematic bias that might result from exclusively using the world wide web as a sample frame. We acknowledge that the researcher cannot completely monitor the processes of response selection and we must admit that we cannot verify the conditions under which the questionnaire is completed (the presence of others, anonymity, etc.). In addition, the initiative to participate in the survey is entirely left to the respondent. It should however be mentioned that these issues (preparedness to answer survey questions, willingness to report) are central to the more traditional survey modes as well. The fact that the questionnaire web page was visible on Facebook meant that a high number of respondents could be reached in a very short time. The web survey was online between September 2012 and December 2012 and the response was huge, with 3,653 respondents (including 470 paper and pencil surveys) in Flanders and 2,367 respondents in Wallonia.

---

7 [Facebook.com/Radimedonline](https://www.facebook.com/Radimedonline) for the Flemish survey and [Facebook.com/Radimeducl](https://www.facebook.com/Radimeducl) for the French survey.

### 5.3. *Measurement of Constructs*

In the present study, numerous scale constructs are used to assess the relationship between the exogenous variables, mediators and self-reported political violence. Due to the extensive nature of the concepts that were used in the present empirical study, we chose to present a general overview of the scale constructs in the present paragraph (see also Table 1) and refer to the appendix for a more detailed overview of the scales. We included question wording and additional factor loadings per item for each scale.

*Table 1: Overview of scale constructs and reliabilities*

<i>Scale construct</i>	<i>Cronbach's alpha</i>	<i>Scale construct</i>	<i>Cronbach's alpha</i>
Political violence towards property	0.80	Impulsivity	0.63
Political violence towards persons	0.87	Thrill-seeking behaviour	0.73
Online communication ex-tremism NSM	0.69	Support for violent ex-tremism	0.92
Exposure extremism NSM	0.78	Peer racism	0.68
Exposure extremism TM	0.82	Peer delinquency	0.70
Police procedural justice	0.84	School social bonds	0.59
Police legitimacy	0.80	Academic orientation	0.80
Perceived personal discrimination	0.89	Parental attachment	0.84
Perceived group discrimination	0.95	Parental control	0.82
Religious authoritarianism	0.87		

#### *Dependent variables*

Political violence was measured using two scales: one that measures acts of violence committed towards persons and another that measures acts of violence committed towards property (damaging or destroying things) for political or religious reasons. Self-reported *political violence towards property* was measured by asking the respondents if they had ever: 'written on a wall a political message or politically oriented graffiti', 'participated in a political action that was not allowed', 'thrown stones at the police during a demonstration', 'destroyed something on the streets because of your political or religious belief', 'damaged someone's property because of your political or religious belief', 'set something on fire because of your political or religious belief'. The scale is derived from a Belgian study of nonconventional/illegal political

participation by youth (Gavray et al., 2012). Self-reported *political violence towards persons* was measured by asking the respondents if they had ever: 'fought with someone because of political or religious belief', 'threatened someone on the internet because of political or religious belief', 'threatened someone on the streets because of political or religious belief', 'hit a foreigner'. The scale is translated from Swedish and was originally used in a youth survey conducted by the Swedish Council for Crime Prevention (Säkerhetspolisen, 2009; P. H. Wikström, Oberwittler, Treiber, & Hardie, 2012).

### *Independent variables*

Independent variables are drawn from a number of theories that are well known in the field of criminology. To study the impact of exposure to extremism, we draw on SL theory and DAT.

*Active extremist contact NSM* was coded 1 if the respondent has been searching out contact with radicals using NSM and 0 if this was not the case. *Online communication extremism NSM* measures the extent to which the respondent takes part in discussions on extremism via different NSM applications. *Exposure extremism NSM* measures the extent to which the respondent has been exposed to radical content via different NSM applications. *Exposure extremism TM* measures the extent to which the respondent has been exposed to radical content via traditional media. *Peer racism* measures racist behaviour of peers. This scale is adapted from Van den Bos, Loseman, and Doosje (2009). *Peer delinquency* refers to the respondent's perception of law-breaking behaviour by their best friends. This scale originates from the PADS+ study (Wikström, 2010).

In the present study a number of individual traits/beliefs that reflect a certain propensity for violent behaviour are studied. *Religious authoritarianism* refers to extreme dogmatic views with regard to religion. This scale is based on Altemeyer's authoritarianism scale. Two dimensions of Hirschi and Gottfredson's conceptualization of self-control (Gottfredson & Hirschi, 1990) were used in the present study: *impulsivity*, the tendency to seek immediate gratification, and *thrill-seeking behaviour*, the tendency to seek adventure and kicks. The items for the two scales were taken from the attitudinal self-control scale used by Grasmick et al. (1993) *Support for violent extremism* was measured combining three scales measuring support for religious, left-wing and right-wing extremism. These items were originally used in a Dutch survey of attitudes towards extremism conducted by Van den Bos, Loseman, and Doosje (Van den Bos et al., 2009).



Certain strains may pressure individuals into political violence. *Perceived personal discrimination* refers to the feeling that one is discriminated against by other groups in society. *Perceived group discrimination* refers to the feeling that the group to which the respondent feels they belong is being discriminated against. The items were taken from the study by Bos, Loseman and Doosje. To study the impact of variables derived from Procedural Justice Theory (PJT), the survey included items that measure trust in *police procedural justice* and *police legitimacy*. These scales have previously been used in the European Social Survey (Hough et al., 2010) and have been additionally tested in a large-scale student survey in Belgium (Van Damme & Pauwels, 2013). The difference between police procedural justice and legitimacy is that the justice variable corresponds to people's overall picture of how citizens are treated by the police. The variable legitimacy, on the other hand, concentrates on the extent to which persons perceive the police as legitimate.

#### *Demographic background variables and additional control variables*

*Age* was originally measured as year of birth but was categorized for the purpose of the analyses in three categories: 0 for <18, 1 for 18–22 and 2 for >22. *Gender* is coded 0 for women and 1 for men. *Native background* is coded 1 if the respondent, the respondent's father and the respondent's mother were born in Belgium and 0 in all other cases. The *importance of religion* is coded from 1 (religion not being important at all) to 7 (religion being very important). *Attending religious services* is coded from 1 (never) to 6 (every day). *Low social integration* addresses the accumulation of low social ties to key institutions. An overall scale was constructed based on subscales that refer to attachment to parents, parental monitoring, academic orientation and school integration and 3 variables measuring household disadvantage, family structure and school performance. The original scales were used to create risk scores (1= upper risk quartile) and these risk scores were then collapsed into a general scale that measures the number of risk factors. The higher the number of low scores on the indicators of low social ties, the higher the score on this scale (indicating a high risk of low social integration).

#### 5.4. *Analysis*

As both dependent variables are highly skewed, these variables are dichotomized and binary logistic regression analysis is used to gain insight into the independent effects of the available set of independent variables (Hosmer & Lemeshow, 2000). We estimate the effect of a series of independent variables on the likelihood of having committed political violence towards property/persons versus not having committed political violence towards property/persons. Scale variables have been standardized in order

to facilitate the comparison of effects. The extent to which different measures of exposure to extremism through new social media (ENSM) are related to self-reported political violence towards property/persons is assessed. A difference is drawn between extremist contact through NSM, online communication with extremists via NSM, exposure to extremism through NSM and exposure to extremism through TM. Distinguishing between these types of exposure allows for studying the differential effect of ENSM: according to SL theory/DAT, active forms of communications would have a stronger impact than passive exposure. For each dependent variable, various logistic regression models are presented. Each regression model shows the net effects of indicators of exposure to radical content on the dependent variables. These effects are presented independent of a series of demographic background variables and low social integration (model 1), independent of variables indicating strain (model 2), independent of personal characteristics (model 3) and independent of measures of peer deviance (model 4). Finally, all direct effects are presented in model 5. This procedure was chosen to get insight into the strength of the association between measures of exposure to extremism and to identify potential mediators of the relationship between measures of exposure to ENSM and self-reported political violence.

## 6. Results

Out of all the respondents making up the dataset, 35.3% was male and 64.7% female. Only 2.4% expressed some level of support for violent extremism as opposed to 81.8% who expressed no support for violent extremism and 11.5% who took a neutral stance. 3.3% reported to have used political violence against property at least once, of which 0.2% more than 3 times. 3.1% reported to have used political violence against persons at least once, of which 0.2% more than 3 times. 7.1% of the respondents said to have tried to contact a radical group at least once. Regarding exposure to extremist content through NSM, 96.2% said never to use NSM to communicate with radicalized groups or individuals, 2.5% said to use NSM for this purpose less than once a month and 1.3% at least once a month of which 0.1% every day. Finally, 49.5% of the respondents stated never to encounter radical content using NSM, 25.1% reported to be exposed to radical content through NSM less than once a month, 25.7% claimed this was at least once a month and 1.6% found themselves exposed to radical content through NSM on a daily basis. Surprisingly, these numbers are similar for exposure to radical content through traditional media, respectively 5.6%, 21.3%, 28.2% and 2.2%.

The results of the series of multiple logistic regression analyses of self-reported political violence towards property are presented in Table 2.

Table 2: Binary logistic regression analyses of political violence towards property

POLITICAL VIOLENCE PROPERTY	Model 1 <i>Exp (B)</i>	Model 2 <i>Exp (B)</i>	Model 3 <i>Exp (B)</i>	Model 4 <i>Exp (B)</i>	Model 5 <i>Exp (B)</i>
Active extremist contact NSM (ref: no active search)	2.406***	2.146***	2.099***	2.293***	1.947***
Online communication extremism NSM (ref: no use)	3.730***	3.582***	3.950***	3.888***	3.061***
Exposure extremism NSM Medium					
High (ref: low)	1.468 1.828***	1.179 1.880***	1.168 1.694 **	1.150 1.771**	1.109 1.431*
Exposure extremism TM Medium					
High (ref: low)	1.117 1.155	1.089 1.175	1.137 1.224	1.114 1.198	1.219 1.335
Native Background (Belgian) (ref: non-Belgian)	0.876				0.965
Gender (Male) (ref: female)	1.917***				1.476**
Age 19-22 Age 22+ (ref: <18)	0.983 1.245				1.348* 1.930**
Attending religious service					
1x year 2x year month week (ref: never)	1.079 1.056 1.163 0.870				1.030 1.119 1.243 0.820
Importance of religion	1.107				1.098
Low social integration	1.328***				1.091
Police procedural justice		0.896			0.892
Perceived personal discrimination		0.989			0.915
Perceived group discrimination		1.317**			1.304**
Overall police legitimacy		.0.811**			0.953
Support for violent extremism			1.169**		1.108
Religious authoritarianism			1.017		0.980
Impulsiveness			1.178**		1.1280
Thrill-seeking behavior			1.440***		1.264**
Peer racism				1.065	0.968
Peer delinquency				1.657***	1.477***
PCP	90.9%	90.6%	90.9%	91.7%	91.2%
-2ll	2292.429	2320.828	2268.971	2296.052	2054.676
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.144	0.141	0.152	0.167	0.217

\*\*\* significant at 0.00 level \*\* significant at 0.01 level \*significant at 0.05 level

Reference category = Low/0

From the results, it can be seen that *active extremist contact* (OR: 2.41), *online communication extremism NSM* (OR: 3.73) and *exposure extremism NSM* (OR high: 1.47) have positive effects on self-reported political violence towards property, independent of a series of background variables. Of these control variables, only gender (OR: 1.92) and low social integration (OR: 1.33) have independent effects on self-reported political violence towards persons. Nagelkerke R-square is 14.4 per cent.

*Model 2* reveals that the effects of some measures of ENSM exist independent of variables indicating strain. Perceived group discrimination (OR: 1.32) and overall police legitimacy (OR: 0.81) have significant effects on the likelihood of having reported political violence towards property. Thus, perceived group discrimination significantly increases the likelihood of reporting political violence towards property while overall police legitimacy significantly decreases the likelihood of reporting political violence against property. Nagelkerke R-Square is 14.1 per cent.

*Model 3* reveals that the effects of different measures of ENSM still are significantly related to self-reported political violence towards property, independent of support for violent extremism (OR: 1.17), religious authoritarianism, impulsivity (OR: 1.12) and thrill-seeking behaviour (OR: 1.44). These variables themselves, except religious authoritarianism, have strong positive direct effects on self-reported political violence towards property.

*Model 4* presents similar results, but this time controlling for peer-related variables. It is notable that peer delinquency, a stable covariate of self-reported delinquency, is also related to self-reported political violence towards property (OR: 1.67).

The analyses in *model 5* present all direct effects of the independent variables on self-reported political violence towards property. Significant direct effects were still found for *active extremist contact NSM* (OR: 1.95), *online communication extremism NSM* (OR: 3.06) and *exposure extremism NSM* (OR high: 1.43). Of all statistical control variables, only gender (OR: 1.47) and age (OR oldest group: 1.93) remain significant. Furthermore, perceived group discrimination (OR: 1.30), thrill-seeking behaviour (OR: 1.26) and peer delinquency (OR: 1.47) are significantly related to self-reported political violence towards property. Nagelkerke R-square reaches a value of 21.7 per cent.

The results of these analyses should be interpreted with care as these are mere regression coefficients which do not demonstrate causality, yet it is striking how strong the association between ENSM and self-reported political violence towards property is. Even when controlling for important background variables, variables indicating strain and even personality characteristics such as impulsivity and thrill-seeking

behaviour, as well as attitudes such as authoritarianism and support for violent extremism and peer influences, the statistical association remains statistically significant and fairly constant. It should further be noted that the strongest effect comes from the variable measuring the *active* use of NSM for radical purposes (A-ENSM)<sup>8</sup>. For the more passive measures of ENSM (P-ENSM) only the highest category of *exposure extremism NSM* remains significant. Surprisingly, support for violent extremism shows no significant effect. The final model provides evidence of a multifactorial approach in the explanation of political violence towards property.

The results of the series of multiple logistic regression analyses of radical violence towards persons are presented in Table 3.

The results in *model 1* show that *active extremist contact NSM* (OR: 1.71), *online communication extremism NSM* (OR: 2.60) and *exposure extremism NSM* (OR medium: 1.43; OR high: 2.42) all have positive effects on self-reported political violence towards persons independent of the background variables. It is noteworthy that *exposure extremism TM* (OR: 0.63) has a significant negative effect on self-reported political violence towards persons, thus decreasing the odds of reporting political violence towards persons. Of all the background variables, only attending religious services has no significant effect on self-reported political violence towards persons. Gender has the strongest (positive) effect (OR: 3.15). Nagelkerke R-square is 20.1 per cent.

*Model 2* shows that the same measures of ENSM remain significant when controlled for variables indicating strain. Police procedural justice (OR: 0.85) and overall police legitimacy (OR: 0.75) have significant negative effects on self-reported political violence towards persons, meaning that both police procedural justice and overall police legitimacy significantly decrease the likelihood of reporting political violence towards persons. On the other hand, perceived personal discrimination (OR: 1.37) has a significant positive effect, thus increasing the likelihood of reporting political violence towards persons. Nagelkerke R-square is 15.6 per cent.

*Model 3* reveals that while the same measures of A-ENSM are still significant controlling for support for violent extremism, religious authoritarianism, impulsivity and thrill-seeking behaviour, the effect of P-ENSM no longer is. All of the controlling variables show strong significant positive effects on self-reported political violence towards persons. Nagelkerke R-square is 21 per cent.

---

8 A-ENSM refers to the measures of exposure through NSM that are more active in nature: active extremist contact NSM and online communication extremist NSM. P-ENSM refers to the measure of exposure through NSM that are more passive in nature: Exposure extremism NSM.

## DIFFERENTIAL ONLINE EXPOSURE

Table 3: Binary logistic regression analyses of political violence towards persons

POLITICAL VIOLENCE PERSONS	Model 1 Exp (B)	Model 2 Exp (B)	Model 3 Exp (B)	Model 4 Exp (B)	Model 5 Exp (B)
Active extremist contact NSM (ref: no active search)	1.707**	1.951***	1.568**	2.080***	1.306
Online communication extremism NSM (ref: no use)	2.598***	2.604***	2.653***	2.863***	1.911**
Exposure extremism NSM Medium High (ref: low)	1.432* 2.420***	1.533* 2.982***	1.560* 2.451***	1.507* 2.648***	1.455* 2.102***
Exposure extremism TM Medium High (ref: low)	0.888 0.629*	0.746 0.617**	0.900 0.752	0.775 0.646**	0.961 0.759
Native Background (Belgian) (ref: non-Belgian)	0.614***				0.611**
Gender (Male) ref: female)	3.148***				2.746***
Age 19-22 Age 22+ (ref: -18)	0.680** 0.452***				0.899 0.751
Attending religious service 1x year 2x year month week (ref: never)	1.081 0.868 0.985 0.736				1.123 1.067 1.139 0.720
Importance of religion	1.303***				1.224*
Low social integration	1.564***				1.236**
Police procedural justice		0.850*			0.918
Perceived personal discrimination		1.367***			1.121
Perceived group discrimination		1.0665			1.031
Overall Police legitimacy		0.745***			0.846*
Support for violent extremism			1.251***		1.080
Religious authoritarianism			1.206**		1.073
Impulsiveness			1.896***		1.847***
Thrill-seeking behavior			1.256***		0.978
Peer racism				1.374***	1.193**
Peer delinquency				1.575***	1.325***
PCP	91.7%	91.8%	91.8	91.9	92.2
-2ll	2033.133	2116.480	1986.729	2117.744	1742.396
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.201	0.156	0.210	0.171	0.304

\*\*\* significant at 0.00 level \*\* significant at 0.01 level \*significant at 0.05 level

Reference category = Low/0

*Model 4* controls for peer-related variables. Its results show a similar image as model 1 and 2, with significant effects for the same measures of ENSM. Both peer delinquency (OR: 1.58) and peer racism (OR: 1.58) are significantly linked to self-reported political violence towards persons. Nagelkerke R-square is 17 per cent.

Finally *model 5* presents all direct effects of the independent variables on self-reported political violence towards persons. *Online communication extremism NSM* (OR: 1.91) and *exposure extremism NSM* (OR medium: 1.46; OR high: 2.10) still show significant positive effects. Of all the statistical control variables, native background (OR: 0.61), gender (OR: 2.75) and importance of religion (OR: 1.22) have a significant statistical effect on self-reported political violence towards persons. Also, low social integration still has a direct significant effect (OR: 1.24). Of the variables indicating strain, only overall police legitimacy (OR: 0.85) seems to be significantly related to the independent variable. Finally, the same can be said of impulsivity (OR: 1.85), peer racism (OR: 1.19) and peer delinquency (OR: 1.33). Similar to the analysis of political violence towards property, a strong association between ENSM and political violence towards persons remains present even after controlling for background variables, variables indicating strain, peer delinquency and personality characteristics. However it can be noted that contrary to the previous analysis, the effect of A-ENSM seems to decrease when controlling for all the other variables in the model, while the effects of P-ENSM remain constant. In this final model, support for violent extremism has no significant effect. Nevertheless, also for the explanation of radical violence towards persons, the final model provides evidence for a multifactorial approach. Nagelkerke  $R^2$  is 30 per cent.

## 7. Discussion and Conclusion

Mainly starting from a social learning perspective recent studies have paid a lot of attention to the relation between exposure to criminogenic moral settings and adolescent offending. In particular, the relations between peer delinquency, time spent with peers and delinquency have received considerable attention in studies of adolescent offending. Nevertheless, the questions remain regarding the extent to which these findings also apply to the study of political violence and with regard to exposure to 'extremist moral settings'. In this regard, considerable concern has been raised about the 'new and unprecedented danger' of extremist exposure through the internet, and especially NSM.

The present study demonstrated that different measures of exposure to extremism are related to political violence. Our study showed that the relationships between different measures of exposure are strong and continue to exist even when controlling for measures derived from rival theoretical explanations, such as PJT, strain theory and

control theory. More importantly, our findings revealed that there are rather spectacular differences between different modalities of exposure in their relation with political violence. It appears that online extremist communication using NSM was more consistently strongly related to political violence than the more passive modality of exposure to extremist content through NSM. Offline differential associations with peers with racist attitudes and delinquent peers are also strongly related to political violence.

Sutherland previously argued that exposure that develops through processes of communication should be more strongly related to criminal behaviour than exposure through traditional media. In fact, Sutherland did not believe that traditional media could exert strong influence on people. In Akers' model of social learning such influence is possible, as Akers pointed to learning mechanisms other than those identified by Sutherland. Our findings may have important theoretical implications. For example, they suggest that DAT (Sutherland, 1947), which did not specify conditions under which 'frequency' or 'duration' of association is related to delinquency, was too general with regard to exposure. It seems that different kinds of exposure leave their mark on political violence.

Another important result was the finding that the effect of active searching for contact disappeared when differential associations with extremist and delinquent peers were taken into account. This suggests that the impact of searching for contact is mediated by real-world associations. The offline world has to be taken into account when explaining individual differences in political violence, be it personal violence or violence against property.

Despite the (partial) support for some of the existing criminological perspectives on exposure to extremism and delinquency, our analyses offer material for further theorizing about political violence. Political violence can partially be explained by variables from DAT/SL theory, but we also found considerable direct effects of mechanisms from rival perspectives. Consistent with social bond theory, we found that an accumulation of weak bonds increases the chances of committing political violence. PJT has only recently received attention in studies of adolescent offending and it seems that legitimacy also has direct effects on political violence. The direct effect disappeared in the final model, suggesting that its effect is mediated via attitudes, especially religious authoritarianism and support for violent extremism. With regard to strain theory, we found that perceived discrimination is strongly related to political violence. Both the effect of perceived group discrimination and the effect of perceived personal discrimination was significant for political violence. This indicates that an important



task for future research lies in the development of an integrated model, bringing together different theoretical model in order to fully grasp and explain political violence. However, our results suggest that DAT/SL and the role of exposure should be central to such a model.

The present study has some limitations that need to be taken into account. First of all, there still remain some attributes or markers that show a significant effect on political violence both towards property and towards persons. This means that not all underlying mechanisms explaining violent extremism are incorporated in this study. Second, the present study is based on an analysis of cross-sectional data and these data do not allow addressing questions of causal ordering. This is an important limitation as there are competing explanations for the existence of a relationship between online exposure to extremism and offline differential associations with extremist groups on the one hand and political violence on the other hand. Recent research on adolescent offending seems to find that selection effects are stronger than socialization effects (Weerman, 2011). The selection hypothesis suggests that population heterogeneity is responsible for the observed correlation, i.e. extremist youth select extremist peers in the real and virtual worlds and are therefore selectively exposed to extremist content online. Proponents of self-control theory (Gottfredson & Hirschi, 1990) would argue that low self-control is responsible for the observed correlation between exposure and political violence, yet the relationship exists even when controlling for self-control and other individual characteristics.

In the past decade we have witnessed a growing body of longitudinal studies of offending under the impulse of life-course criminology. Studies of political violence would definitely contribute to the field as they are able to unfold the development of individuals' involvement in political violence. Developmental studies could unravel questions such as how people become exposed to extremist moral settings and how they develop certain propensities to political violence (such as moral support for extremist violence and religious authoritarianism).

## 8. Bibliography

AIVD. (2006). *De geweldadige Jihad in Nederland*. Den Haag: Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst.

AIVD. (2012). *Het Jihadistisch internet: Kraamkamer van de hedendaagse Jihad*. Den Haag: Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst.

Akers, R. L. (1998). *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*. Boston: Northeastern University Press. .

## DIFFERENTIAL ONLINE EXPOSURE

Akers, R. L., & Sellers, C. (2004). *Criminological Theories: Introduction, Evaluation, and Application*. (4 ed.). Los Angeles: Roxbury Publishing.

Anderson, A., Shibuya, A., Ihori, N., Swing, E., L., Bushman, B., J., Sakamoto, A., . . . Saleem, M. (2010). Violent video game effects on aggression, empathy, and prosocial behavior in eastern and western countries: a meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 136(2), 151-173.

Anderson, C. A., Berkowitz, L., Donnerstein, E., Huesmann, L. R., Johnson, J. D., Linz, D., . . . Wartella, E. (2003). The influence of media violence on youth. *Psychological science in the public interest*, 4(3), 81-110.

Anderson, C. A., Gentile, D. A., & Buckley, K. E. (2007). *Violent Video Game Effects on Children and Adolescents*. Oxford: Oxford University Press.

Arts, L., & Butter, E. (2009). *Radicaal, orthodox, of extremist? Achtergrondinformatie over radicalisering en polarisatie*. Amsterdam: ABC Kenniscentrum voor Emancipatie en Participatie.

Bartlett, J., Birdwell, J., & King, M. (2010). The edge of violence: A radical approach to extremism. <http://www.demos.co.uk/publications/theedgeofviolence>

Benschop, A. (2006). Virtuele Jihad en de cultuur van de grote bekken. In S. Harchaoui (Ed.), *Hedendaags radicalisme. Verklaringen en aanpak*. (pp. 140-179). Apeldoorn: Het Spinhuis.

Bjørge, T. (2002). Exit Neo-Nazism. Reducing recruitment and promoting disengagement from racist groups. *NUPI working paper 627*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Bowman-Grieve, L. (2011). The internet and terrorism. Pathways towards terrorism and counter-terrorism. In A. Silke (Ed.), *The psychology of counter-terrorism*. London: Routledge.

Brown, D., & Silke, A. (2011). The impact of the media on terrorism and counter-terrorism. In A. Silke (Ed.), *The psychology of counter-terrorism*. London: Routledge.

Browne, K. D., & Hamilton-Giachritsis, C. (2005). The influence of violent media on children and adolescents: a public-health approach. *The Lancet*, 365(9460), 702-710.

Buijs, F. J., Demant, F., & Hamdy, A. (2006). *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische Moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bushman, B. J., Rothstein, H. R., & Anderson, C. A. (2010). Much ado about something: Violent video game effects and a school of red herring: Reply to Ferguson and Kilburn (2010). *Psychological Bulletin*, 136(2), 182-187.

Castells, M. (2011). *The rise of the network society: The information age. Economy, society and culture*. (2 ed.). Oxford: Blackwel Publishers.

Chen, M.-J., Miller, B. A., Grube, J. W., & Waiters, E. D. (2006). Music, substance use, and aggression. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 67(3), 373.

Conway, M. (2012). From al-Zarqawi to al-Awlaki: The emergence of the internet as a new form of violent radical milieu. *Combating Terrorism Exchange*, 2(4), 12-22.

De Koster, W., & Houtman, D. (2006). Toevluchtsoord voor een bedreigde soort. Over virtuele gemeenschapsvorming door rechts-extremisten. *Sociologie*, 2(3), 232-254.

De Pauw, E., Pleysier, S., Van Looy, J., & Soetaert, R. (2008). *Jongeren & Gaming. Over de effecten van games, nieuwe sociale netwerken en educatieve kansen*. Leuven/Voorburg: Acco.

Dean, G., Bell, P., & Newman, J. (2012). The dark side of social media: review of online terrorism. *Pakistan Journal of Criminology*, 3(3), 103-122.

Dimaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W. R., & Robinson, J. P. (2001). Social Implications of the internet. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 307-336.

Ferguson, C. J. (2007). Evidence for publication bias in video game violence effects literature: A meta-analytic review. *Aggression and violent behavior*, 12(4), 470-482.

Ferguson, C. J., & Kilburn, J. (2010). Much ado about nothing: the misestimation and overinterpretation of violent video game effects in eastern and western nations: comment on Anderson et al.(2010). *Psychological Bulletin*, 136(2), 174-178.

Ferguson, C. J., Rueda, S. M., Cruz, A. M., Ferguson, D. E., Fritz, S., & Smith, S. M. (2008). Violent Video Games and Aggression Causal Relationship or Byproduct of Family Violence and Intrinsic Violence Motivation? *Criminal Justice and Behavior*, 35(3), 311-332.

Ferguson, C. J., San Miguel, C., & Hartley, R. D. (2009). A multivariate analysis of youth violence and aggression: the influence of family, peers, depression, and media violence. *The Journal of pediatrics*, 155(6), 904-908.

Freedman, J. L. (2002). *Media violence and its effects on aggression: Assessing the scientific evidence*. Toronto: University of Toronto Press.

Gavray, C., Fournier, B., & Born, M. (2012). Nonconventional/illegal political participation of male and female youths. *Human Affairs*, 22(3), 405-418.

Gentile, D. A., Lynch, P. J., Linder, J. R., & Walsh, D. A. (2004). The effects of violent video game habits on adolescent hostility, aggressive behaviors, and school performance. *Journal of adolescence*, 27(1), 5-22.

Gergen, K. J. (2003). *Social construction*: Wiley Online Library.

Gergen, K. J. (2008). Therapeutic challenges of multi-being. *Journal of Family Therapy*, 30(4), 335-350.

Gerstenfeld, P. B., Grant, D. R., & Chiang, C. (2003). Hate online: A content analysis of extremist internet sites. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 3(1), 29-44.

Gottfredson, M., R., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.

Grasmick, H. G., Tittle, C. R., Bursik, R. J., & Arneklev, B. J. (1993). Testing the core empirical implications of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime. *Journal of research in crime and delinquency*, 30(1), 5-29.

Hinds, L., & Murphy, K. (2007). Public satisfaction with police: using procedural justice to improve police legitimacy. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40(1), 27-42.

Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.

Hosmer, D. W., & Lemeshow, S. (2000). Model-Building Strategies and Methods for Logistic Regression. *Applied Logistic Regression, Second Edition*, 91-142.

Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A., & Quinton, P. (2010). Procedural justice, trust and institutional legitimacy. *Policing*, 4(3), 203-210.

Huesmann, L. R. (2007). The impact of electronic media violence: Scientific theory and research. *Journal of Adolescent Health*, 41(6), S6-S13.

ISD. (2012). Radicalisation: The role of the internet. *A working paper of the PPN*. London: Institute for Strategic Dialogue.

Kaplan, A. M., & Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media. *Business Horizons*, 53(1), 59-68.

King, M., & Taylor, D., M. (2011). The radicalization of homegrown Jihadists: A review of theoretical models and social psychological evidence. *Terrorism and Political Violence*, 23(4), 602-622.

Kubrin, C. (2005). Gangstas, thugs, and hustlas: Identity and the code of the street in rap music. *Social Problems*, 52, 360-378.

Lacourse, E., Nagin, D., Tremblay, R. E., Vitaro, F., & Claes, M. (2003). Developmental trajectories of boys' delinquent group membership and facilitation of violent behaviors during adolescence. *Development and Psychopathology*, 15(1), 183-197.

Laub, J. H., & Sampson, R. J. (1993). Turning points in the life course: Why change matters to the study of crime. *Criminology*, 31(3), 301-325.

Lee, L., & Leets, L. (2002). Persuasive storrtelling by hate groups online: Examining its effects on adolescents. *American Behavioral Scientist*, 45(6), 927-957.

Livingstone, S. (2005). Critical debates in internet studies: Reflections on an emerging field. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass Media and Society* (4 ed.). London: Hodder Arnold Publishing.

Livingstone, S., Bober, M., & Helsper, E. (2005). Active participation or just more information? Young people's take up of opportunities to act and interact on the internet. *Information, Communication and Society*, 8(3), 287-314.

Livingstone, S., Couldry, N., & Markham, T. (2007). Youthful steps towards civic participation. Does the internet help? In B. D. Loader (Ed.), *Young citizens in the digital age. Political engagement, young people and new media*. (pp. 21-34). London and New York: Routledge.

Miranda, D., & Claes, M. (2004). Rap music genres and deviant behaviors in French-Canadian adolescents. *Journal of youth and adolescence*, 33(2), 113-122.

Murphy, K. (2003). Peocedural justice and tax compliance. *Australian Journal of Social Issues*, 23(3), 379-407.

NCTb. (2010). Jihadisten en het Internet *Update 2009*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Newburn, T. (2007). *Criminology*. Devon: Willan Publishing.

Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pauwels, L., Weerman, F., Bernasco, W., & Volker, B. (2012). Ruimtelijke criminologie. *Tijdschrift voor criminologie*, 54(4).

Reisig, M. D., Bratton, J., & Gertz, M. G. (2007). The construct validity and refinement of process-based policing measures. *Criminal Justice and Bahavior*, 34(8), 1005-1028.

Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Säkerhetspolisen, B. r. (2009). Valdsam politisk extremism: Antidemokratiska grupperingar pa yttersta höger- och vänsterkanten. Stockholm: Säkerhetspolisen.

## DIFFERENTIAL ONLINE EXPOSURE

Savage, J., & Yancey, C. (2008). The Effects of Media Violence Exposure On Criminal Aggression A Meta-Analysis. *Criminal Justice and Behavior*, 35(6), 772-791.

Sherry, J. L. (2001). The effects of violent video games on aggression. *Human communication research*, 27(3), 409-431.

Simi, P., & Futrell, R. (2006). Cyberculture and the endurance of white power activism. *Journal of Political and Military Sociology*, 34(1), 115-142.

Slootman, M., & Tillie, J. (2006). Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden. Amsterdam: Instituut voor Migratie-en Etnische Studies.

SOU. (2010). Kriminella grupperingar: Motverka rekrytering och underlätta avhopp. Stockholm: Stantens Offentliga Utredingar.

Soudijn, M., & Monsma, E. (2012). Virtuele ontmoetingsruimtes voor cybercriminelen. *Tijdschrift voor criminologie*(4).

Stevens, T., & Neumann, P. R. (2009). *Countering online radicalisation. A strategy for action*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37(3), 513-548.

Sutherland, E. H. (1947). *The principles of criminology*. Philadelphia: J.B. Lippincot Company.

Thompson, R. (2011). Radicalization and the use of Social Media. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 167-190.

Trend, D. (2007). *The myth of media violence. A critical introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.

Tyler, T. R. (2006a). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Reviw of Psychology*, 57(1), 375-400.

Tyler, T. R. (2006b). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.

Tyler, T. R., & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: The Russel Sage Foundation.

Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. In M. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology* 25 (pp. 151-191). New York: Academy Press. Retrieved from <http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=z9vHEy0osBAC&oi=fnd&pg=PA115&ots=Pfqsk4n-fB&sig=CNJW21bu7-yFDaaRmY-KVfjpZG8#v=onepage&q&f>

Tyler, T. R., & Sunshine, J. (2003). Moral solidarity, identification with the community, and the importance of procedural justice: The police as prototypical representatives of a group's moral values. *Social Psychology Quarterly*, 66(2), 153-165.

Van Damme, A., & Pauwels, L. (2013). Naleving Van De Wet En Medewerking Van Burgers Met Politie: (alleen) Een Kwestie Van Procedurele Rechtvaardigheid? *Panopticon*, 182-203.

Van de Linde, E., & Rademaker, P. (2010). *Een toekomstverkenning van de invloed van brede maatschappelijke trends op radicaliseringsprocessen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Van den Bos, K., Loseman, A., & Doosje, B. (2009). Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.

Van der Pligt, J., & Koomen, W. (2009). Achtergronden en determinanten van radicalisering en terrorisme. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.

Victoroff, J. (2005). The mind of the terrorist: A review and critique of psychological approaches. *The Journal of Conflict Resolution*, 49(1), 3-42.

Warr, M. (2002). *Companions in crime: The social aspects of criminal conduct*: Cambridge University Press.

Weerman, F. M. (2011). Delinquent peers in context: A longitudinal network of selection and influence effects. *Criminology*, 49(1), 253-286.

Weimann, G. (2004). *www.terror.net: How modern terrorism uses the internet*. Washington: United States Institute of Peace.

Wikström, P.-O. H. (2010). Explaining crime as moral actions *Handbook of the Sociology of Morality* (pp. 211-239): Springer.

Wikström, P. H., Oberwittler, D., Treiber, K., & Hardie, B. (2012). *Breaking rules: The social and situational dynamics of young people's urban crime*. Oxford: Oxford University Press.

Wojcieszak, M. (2010). Don't talk to me: effects of ideologically homogeneous online groups and politically dissimilar offline ties on extremism. *New Media Society*, 12(4), 637-655.

## APPENDIX

## Appendix 1: Descriptives

Table 4: Overview of descriptives

<i>VARIABLE</i>	<i>MIN</i>	<i>MAX</i>	<i>MEAN</i>	<i>STD</i>
Gender	0	1		
Age	12	48	20.21	2.3
Attend religious services	1	6	5.01	1.1
Importance of religion	1	7	2.56	1.7
Low social integration	0	6	1.62	1.39
Police procedural justice	5	35	15.41	3.53
Police legitimacy	8	40	26.02	5.20
Perceived personal discrimination	4	20	7.49	3.80
Perceived group discrimination	4	20	7.15	4.20
Support for violent extremism	9	45	15.08	7.23
Religious authoritarianism	9	45	17.29	7.08
Thrill-seeking behaviour	3	15	7.24	2.71
Impulsiveness	4	20	11.58	3.06
Peer racism	5	20	6.44	1.56
Peer delinquency	3	12	4.56	1.56
Active extremist contact NSM	0	1		
Online communication extremism NSM	3	18	3.19	1.03
Exposure extremism NSM	5	30	9.73	5.72
Exposure extremism TM	3	18	6.07	3.94
Political violence towards persons	6	24	6.28	1.33
Political violence towards property	6	24	6.29	1.50

## Appendix 2: Scales and Question Wording

*Police procedural justice* (5-point scale): the police: ‘... treat adolescents with respect’, ‘... respect the rights of adolescents’, ‘... take the time to listen to people’, ‘... take fair and impartial decisions’, ‘... are prepared to motivate decisions if asked’.



*Overall police legitimacy* is measured by combining two subscales that were highly correlated ( $r = 0.80$ ,  $p < 0.001$ ).

- *Obedience to the police* (5-point scale) 'It is my duty to do what police say, even when I don't understand or agree', 'it is always unacceptable to disobey the police', 'it is my duty to back decisions made by police, even if disagree', 'when the police asks me something, I must do that, even when I am treated without respect'.
- *Moral alignment* (5-point scale) 'the police stand up for values that are important to people like me', 'if the police do not arrest somebody, they will have a good reason for that', 'I generally support how the police act', 'I have respect for the police'. Cronbach's alpha is 0.77.

*Perceived personal discrimination* (5-point scale): 'It makes me angry when I think of how I am treated in comparison to others', 'I think I am worse off than others in Belgium', 'I have the feeling of being discriminated against', 'If I compare myself with others in Belgium I feel I am treated unfairly'.

*Perceived group discrimination*: (5-point scale): 'I think the group to which I belong is less well off than other people in Belgium', 'It makes me angry when I think of how my group is treated in comparison to other groups in Belgium', 'According to me, the group to which I belong is being discriminated against', 'If I compare the group to which I belong with other groups in Belgium, I think we are treated unfairly'.

*Religious authoritarianism* (5-point scale): 'People should pay less attention to religion and should instead have developed their own moral standards', 'God has given a flawless and complete way to happiness and salvation. This path must be followed without exception', 'No religious book contains the complete truth about life. A figure like Satan does not exist', 'It is more important to be a good person than to believe in God and religion', 'There are religious laws that we have received directly from God. No truth is more absolute than these laws', 'In fact, there are only two kinds of people: righteous people whom God will reward and the others who will not be rewarded', 'The stories in the sacred books should not be taken to literally even if they contain general truths', 'To lead the best and most meaningful life, one must join the authentic religion, those that contain the truth'.

*Peer delinquency* (4-point scale): Have some of your friends been involved in: 'Taken something from a shop/ supermarket', 'Stealing money or other goods from somebody', 'Damaging or destroying something', 'Hitting someone on purpose so that the person needed care', 'Breaking into a car/building'

*Peer racism* (4-point scale): Do you think your friends would think it is OK if: ‘... you said that you don’t want to have anything to do with immigrants?’, ‘... you wrote “stop immigration” on a public wall’, ‘... you fought with an immigrant without any reason’.

*Support for violent extremism* was measured by combining the three scales, which was possible because of they were highly correlated (for each combination  $r > 0.63$ ,  $p < 0.001$ ).

- *Support for religious extremism* (5-point scale): ‘I understand that some religious fundamentalists use violence against the people who have the power in Belgium’, ‘I can understand religious fundamentalists who disrupt the order’, ‘I can understand religious fundamentalists who use violence against others’.
- *Support for left-wing extremism* (5-point scale): ‘I understand that some anti-globalists use violence against the people who have the power in Belgium’, ‘I can understand anti-globalists who disrupt the order’, ‘I can understand religious fundamentalists who use violence against others’.
- *Support for right-wing extremism* (5-point scale): ‘I understand that some right-wing extremists use violence against the people who have the power in Belgium’, ‘I can understand right-wing extremists who disrupt the order’, ‘I can understand right-wing extremists who use violence against others’.

*Impulsiveness* (5-point scale): ‘I always say what I think, even if it is not nice or smart’, ‘If I want something, I do it immediately’, ‘I lose my temper easily’, ‘When I am really angry, other people better stay away from me’.

*Thrill-seeking behaviour* (5-point scale): ‘I sometimes find it exciting to do things that may be dangerous’, ‘I often do things without thinking of the consequences’, ‘Sometimes I will take a risk just for the fun of it’.

*Self-reported political violence towards property* (4-point scale): have you ever: ‘... written on a wall a political message or politically oriented graffiti’, ‘... participated in a political action that was not allowed’, ‘... thrown stones at the police during a demonstration?’, ‘... destroyed something on the streets because of your political or religious belief?’, ‘... damaged someone’s property because of your political or religious belief?’, ‘...set something on fire because of your political or religious belief?’.

*Self-reported political violence towards persons* (4-point scale): Have you ever: ‘... fought with someone because of your political or religious belief’, ‘... threatened someone on the internet because of your political or religious belief’, ‘... threatened someone on the streets because of your political or religious belief’, ‘...hit a foreigner’, ‘... hit a capitalist’.

*Online communication extremism NSM* (6-point scale): I use new social media to take part in discussions on: ‘... white power-related forums’, ‘... radical Islamist websites’, ‘... radical left militant forums’.

*Exposure extremism NSM* (6-point scale): How often did it happen to you that you came in contact with radicals in the last 12 months... ‘... in a chatbox’, ‘... on a general youth forum’, ‘... during an online game’, ‘... on a website where you made a personal profile’, ‘... on a website with videogames’.

*Exposure extremism TM* was measured as a 6-point scale using the following items: How often did you come in contact with radicals in the last 12 months... ‘... on a website of a Belgian television channel’, ‘... on a website of a non-Belgian television channel’, ‘... on a news channel (e.g. of a newspaper)’.

*Low social integration* was measured by creating a (dichotomized) risk end scale, 1 being the upper end of the risk scale, 0 being all other categories.

- *Parental attachment* is measured using the following items: ‘I can get along well with my parents’, ‘I think the remarks of my parents are important’, ‘I like to spend my free time with my parents’, ‘I can talk well with my parents’.
- *Parental control* (5-point scale): ‘My parents know who I am with when I am not at home’, ‘my parents know where I am when I am not at home’, ‘my parents know how I behave when I am not at home’.
- *School social bonds* (5-point scale): ‘I put little effort into studying’, ‘I am not interested in getting high grades’, ‘Studying is very important for me’, ‘I always study, even if I know there will be no test’.
- *School social integration* (5-point scale): ‘I can get along well with most of my classmates’, ‘I have the feeling of belonging to the group in my class’, ‘I can count on the help of pupils in my class’, ‘I feel left alone in my school’.
- *Household disadvantage* (1 if at least one parent is unemployed, 0 in all other cases): ‘Are your mother and/or father currently employed?’
- *Family structure* (1 if the respondent lives with both parents and 0 in all other cases): ‘With who do you live under the same roof?’
- *School performance* (1 if at least one year had to be doubled, and 0 in all other cases): ‘How often did you have to double a school year?’.

## **Right-wing extremism and the use of violence: What is the role of perceived injustice and moral support?**

MAARTEN DE WAELE & LIEVEN PAUWELS

### **1. Introduction**

Thirty-three years after the conviction of the VMO (Flemish militant Order) as a paramilitary group, a Flemish court must rule on the involvement of seventeen members of the Blood and Honour splinter group Combat 18 in planned right-wing violent terrorist acts (Noppe, 2012). The members of Combat 18, which is usually known by the name of its magazine 'Blood Soil Honour and Loyalty' (BBET<sup>1</sup>), are currently accused of arms and drugs trafficking, assault and battery and forming a paramilitary group with the intention of creating a clash between civilisations, claiming to be 'white freedom fighters'. Evidence from undercover agents and house searches showed that the group was organising paramilitary activities in the Ardennes<sup>2</sup> and had plans to carry out terrorist attacks. Early intervention by the police prevented them carrying out their planned actions. Despite the fact that these right-wing extremist groups (VMO and BBET) were both operating as illegal paramilitary groups and were using violence to pursue their goals, they have very different ideological backgrounds. The VMO was motivated by traditional extreme right-wing Flemish nationalism and the targets of their violence were mostly Walloons, guest workers and leftists; BBET members on the other hand were driven by a neo-Nazi-inspired 'white power' mentality.

The ideological contrast between the two is only one example of the diversity of the right-wing extremist niche. Nevertheless, this category includes only groups with what Heitmeyer (1992) referred to as "*Rechtsextremistische Orientierungen*" i.e. *groups with (1) an ideological belief of inequality between people, as a nature given principle, and (2) acceptance of or moral support for violence as a legitimate form of political action* (Heitmeyer cited in Bjørgo, 1997: 21). Within this category we therefore focused on the ideological commitment to right-wing extremism and the endorsement of violent action in pursuit of political ends. This study focused on four main topics. Firstly, we investigated why certain individuals are attracted to a right-wing extremist morality. Morality has an important role in criminological research and theory. Moral attitudes towards law-breaking have a key role in most contemporary theories of offending (social control, social learning and strain) (Lilly, Cullen and Ball, 2010). In influential contemporary theories, such as the situational action theory, morality may even be

---

1 BBET stands for Bloed, Bodem, Eer en Trouw; Blood, Soil, Honour and Loyalty in Dutch

2 Also known as the Ardennes Forest: a wooded area in the south of Belgium

seen as one of the main causes of crime: e.g. individuals with law-relevant morality do not conceive of crime as a possible action whereas for individuals with non-law-relevant morality crime is a possible action (Wikström, 2010; Wikström et al., 2012). Secondly, we investigated whether the variables that were investigated as possible factors in determining moral support for political violence also had an impact on the effective use of political vandalism and political violence. We drew a distinction between political vandalism political violence towards property and political violence against the person to allow us to uncover any differences in underlying causes. Thirdly, we studied the relationship between morality and criminal political offending. Although a number of studies have found that morality is significantly associated with offending, there have been very few investigations of the effect of moral support for violent extremism on political vandalism, violence and involvement with disruptive groups. Finally, right-wing extremism is a group phenomenon and until now there has been almost no research into the determinants and effects of membership of a disruptive right-wing group. Most studies of gang membership have focused on traditional street gangs (Melde and Esbenson, 2011). This study contributes to the literature by answering the following questions: What are the underlying causes of moral support for right-wing extremism, political vandalism and violence and involvement in disruptive groups? What is the effect of having high moral support on the use of political violence and vandalism, and involvement in disruptive groups?

## 2. An integrative approach

This study took an integrative theoretical approach to explaining individual differences in moral support for right-wing extremism, political violence and membership of a disruptive organisation. As Elliott, Ageton, and Canter (1979) have argued, reliance on one-factor theories (cf. strain, self-control etc.) of offending has resulted in theories that are only capable of explaining a small percentage of the variance in crime and criminal behaviour. The present study therefore made use of a conceptually integrated approach to both moral support for, and effective use of political violence. Integration of different concepts should be built on an internal causal logic that distinguishes between proximate and more distal factors (Bouhanna and Wikström, 2010). The key message of the analytical approach to moral support for political violence is that causation, human agency and the person-environment interaction should be taken more seriously in order to advance our knowledge about violence in general and political violence in particular, including causes and prevention strategies. This has implications for the study of political violence: it is important to gain insights not only into what are referred to as the 'causes' of moral support but also into what may be referred to as the 'causes of the causes' of moral support, political offending and membership (Wikström, 2010). The key components of the integrated model are (1)

perceived injustice, (2) negative worldview, (3) nationalist beliefs and a feeling of superiority, (4) thrill-seeking behaviour and (5) peer influence.

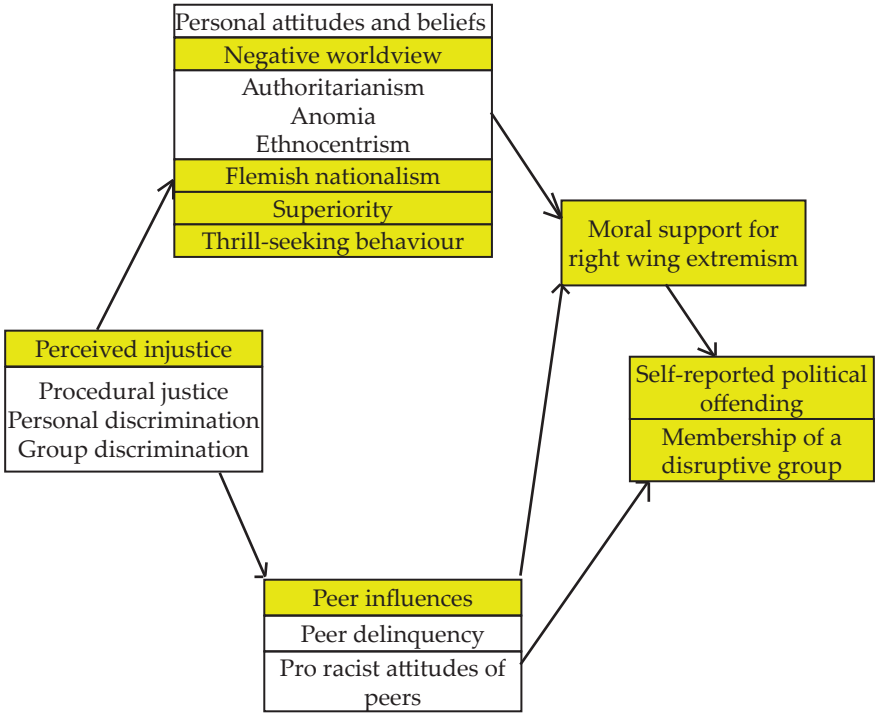


Fig. 1: Conceptual framework of moral support for and use of political vandalism and violence and membership of extreme right-wing organisations

### 2.1. From absolute deprivation to perceived injustice

In the wake of reunification in 1989, Germany had to deal with numerous outbreaks of violent activity against foreigners that were associated with the political right-wing. These outbreaks were mostly attributed to young, working class men. As part of a new unified identity these young men began to embrace right-wing subcultures, attending extremist concerts and glorifying their ideology through physical display (Miller-Idriss, 2009). Research into the cause of this sudden increase in right-wing violence has sought to analyse the impact of economic upheaval and other absolute measures, such as education or professional activity, on right-wing violent activity (McLaren, 1999; Koopmans and Olzak, 2005). A survey of German adolescents conducted by Frindte, Funke and Waldzus (1996) indicated that high school students were less conservative, nationalist and hostile towards foreigners and were also more tolerant of minorities than other young adults. A study of Flemish students also showed that higher education seems to reduce negative attitudes towards foreigners. De Witte

(1999) proposed that longer education could result in students gaining more knowledge, which might improve their ability to process large amounts of information and facilitate a long-term socialisation process which might lead to lower levels of racism.

Qualitative studies have suggested that although the majority of members of right-wing extremist groups come from a lower-middle class background, there is more to joining such violent groups or committing racist or right-wing politically motivated violence than economic background (Bjørge, 2002; Kimmel, 2007). Theories of radicalisation therefore focus not only on objective measures, but also on alleged or perceived deprivation and contexts in which social comparison occupies an important place in the individual's worldview. In his book *Why men rebel* Gurr (1970) defined relative deprivation as a state in which deprivation is perceived in terms of a comparison between one's own situation and that of others. The concept of relative deprivation still influences contemporary explanatory theories of attitudes that are correlated with right-wing extremism. Van den Bos et al. (2009) included the concept of 'perceived injustice' in their theoretical model, stating that feelings of relative deprivation or discrimination and procedural injustice may lead to negative emotions towards society. One of the leading theories of perceived injustice is Agnew's general theory of strain (GST), in which perceptions of injustice are considered important stressors (Agnew, 2006). Strain or negative treatment by others may lead to negative emotions particularly anger and frustration which necessitate coping strategies; an individual might develop negative emotions (e.g. anger) towards other individuals or out-groups in response to strain (Agnew, 2010; Heitmeyer, 2003; Van der Valk and Wagenaar, 2010). GST identified three main sources of strain: (1) situations that block the path to positive goals (e.g. money, status, autonomy); (2) situations that remove positive stimuli (e.g. loss of spouse, theft of valued possessions); and (3) situations that produce negative stimuli (e.g. discrimination).

Realistic group conflict theory posits that conflicts between groups can be an important motivator of ethnocentrism and collective action (van den Bos et al., 2009). This does not imply that there has to be an actual conflict of interest for individuals to perceive discrimination or strain. Perceived injustice can be manifested on two levels: the personal or group level. Structural or group discrimination differs from personal discrimination in that it refers to negative treatment of all the members of a specific group (Bourguignon, Seron, Yzerbyt, & Herman, 2006). Being called a racist name is an example of personal discrimination, whereas the belief that members of one's racial group are discriminated against in job interviews reflects an awareness of group discrimination. Bourguignon et al.'s (2006) study of discrimination against African immigrants and Belgian women showed that perceived personal discrimination is

negatively associated with self-esteem. This kind of negative psychological effect of discrimination may have deleterious consequences including depression, anxiety disorders, high blood pressure, and other negative mental and physical health outcomes (Schnittker & McLeod, 2005; Williams, Neighbors, & Jackson, 2003). Research has also provided evidence that racial discrimination may be conceived as a stressor that leads to delinquency among minority groups (Simons, Chen, Stewart and Brody, 2003). It is therefore likely that other kinds of discrimination and injustice affect delinquency and problem behaviour in general, not only amongst minority groups. Taken together, these findings suggest that perceived discrimination increases the negative emotions that contribute to political violence.

According to the procedural justice model, confidence in the justice system and compliance with the law depend largely on perceptions of fairness (Tyler, 2006). The term 'procedural justice' describes the integrity and fairness of the justice system. An individual's perception of procedural justice constitutes a firm and durable set of attitudes towards the legitimacy of the institution (Reisig and Lloyd, 2007). Trust in the procedural justice and legitimacy of the police force has previously been identified as an important factor in compliance with the law. Procedural justice theory has stressed the importance of institutions treating people fairly: by treating people fairly, institutions contribute to the acceptance of norms. We therefore considered perceived procedural injustice to be a potential causal influence on political violence.

## 2.2. *A negative worldview*

During the 1950s and 1960s sociology was overwhelmed by a heated debate on the causal relationships between authoritarianism, anomia and ethnocentrism. McDill (1961) stated that these three dimensions formed what he called a 'negative weltanschauung', a negative worldview related to a form of discontent (Van de Velde and Pauwels, 2010). All three components of this worldview have already been shown to be highly correlated with right-wing extremist attitudes.<sup>3</sup>

---

3 Research on extremism in society began after the Second World War. The events of the war also had an impact on the way that scholars studied these subjects. Macro level approaches were replaced by research at the micro level, and research methods such as surveys found their place in the scientific world. In 'The Authoritarian Personality' (1950), Adorno developed the concept of authoritarianism as a relatively stable intrapersonal trait which is the result of enduring intrapersonal conflicts rooted in childhood experiences of harsh education. According to Adorno severe punishment and the dominance of parents over their children during their upbringing would result in children not daring to criticise their parents and lead to authoritarian and submissive characteristics in the children. Adorno argued that authoritarians out of dissatisfaction with their own position consider others to be weak or immoral (Adorno et al., 1950; Whitley & Ægisdóttir, 2000).



### 2.2.1. Authoritarianism

As the concept of authoritarianism and its operationalisation were subject to many criticisms, Altemeyer (1998) tried to provide a more concise and clearer definition of the concept right-wing authoritarianism: he conceptualised authoritarianism as a psychological state that comprised three distinct elements: (1) conventionalism i.e. a high level of compliance with social norms; (2) an emphasis on hierarchy and submission to authority; and (3) a 'law and order' mentality which legitimises anger and aggression against those who deviate from social norms. Altemeyer deprecated the concept of authoritarianism as an intrapersonal characteristic, proposing instead that authoritarianism consisted of a coherent set of attitudes learned from peer groups and other similar socialising agents (Altemeyer, 1981, 1988). Individuals with an authoritarian personality are often supporters of nationalism and are more likely to have ethnocentric attitudes. Sociological research by De Witte (1999) suggested that authoritarian attitudes have a strong influence on biological racism, because authoritarians fear everything that is different from their own community. Authoritarian individuals may also perceive homosexuals as threatening because they have a great belief in traditional relationship roles, such as male superiority and female inferiority (Whitley and Ægisdóttir, 2000).

### 2.2.2. Anomia

Besides authoritarianism, Mc Dill also included anomie within his description of negative worldview. 'Anomie' was originally defined by Durkheim and Merton as a state of society (macro) and "*the breakdown of moral norms that limit desires and aspirations*" (Deflem, 1989: 629). The concept of anomie was later modified by Srole (1956), who described 'anomia' as a state of mind expressed by individuals with "*a subjective feeling responding to societal dysfunctions*" (Van de Velde and Pauwels, 2010: 112). According to Srole this concept of anomia includes five inter-related sub-dimensions (De Witte, 2001; Jacobs, Abts, Phalet, and Swyngedouw, 2001). Firstly, he cited the dimension of 'political powerlessness' which describes the discrepancy between the citizen and political leaders. The second dimension was 'social powerlessness', which is defined as the view that social reality is chaotic and unpredictable; thirdly, the anomic individual experiences a generalised socio-economic retrogression. The fourth dimension captures the normlessness and meaninglessness of institutional norms and values. Finally, Srole suggested that social isolation, which occurs when social support in the immediate vicinity seems to disappear, is also related to anomia. Research has indicated that right-wing extremist ideology is correlated with the dimension of political powerlessness (De Groof, Debusscher, Derks, Elchardus, and TOR, 1999; Scheepers, Eisinga, and Felling, 1994;

De Witte, 2001; Hagedoorn and Janssen, 1983). Research on a German sample by Boehnke, Hagan and Merkens (1998) for instance, demonstrated that this concept has an indirect influence on right-wing extremist acts such as vandalism.

### 2.2.3. Ethnocentrism

The final dimension of the 'negative worldview' model is ethnocentrism, which has two aspects, a positive attitude towards the 'in-group' and within that same context a negative view of the 'out-group' (Hooghe and Reeskens, 2006; Jacobs et al., 2001; Meuleman and Billiet, 2005; Willems, 1995). Research has already indicated that ethnocentrism may lead to negative stereotypes, negative prejudices and negative behaviour towards minorities (Bircan, 2012). In their social identity theory Tajfel and Turner (1974) proposed that the shared experiences, values and norms of a group play a major role in the development of the social identity and status of the group in relation to its enemies. They described a psychological process of in-group socialisation which is related to the path that individuals take when entering a group (Guimond, 2000). Scheepers and Eisinga (1989) have built on Tajfel and Turner's theory; they stated that there is not only a positive identification with the in-group, but also negative identification of an 'out-group' (contra-identification). The synergistic identification with the in-group and derogation of the out-group allows individuals to break down the barriers to committing violent acts (Heitmeyer and Hagan, 2003; Van der Valk and Wagenaar, 2010). Previous research in Flemish groups has already shown that ethnocentric attitudes have a high profile within the Nationalist student association (NSV) (De Witte, 2001). A strong identification with the in-group protects one from 'enemies' of the out-group (Goodwin et al., 2012). However certain enemy actions can undermine the value of the group and thus threaten the social identity of the group. The research of van den Bos, Loseman and Doosje (2009) showed that youngsters who experienced a greater threat to their in-group showed more support for right-wing ideology; these youngsters were also more positive about right-wing extremist violence.

In their study of anomie, authoritarianism and ethnocentrism Scheepers, Felling and Peters (1992) noted a strong relationship among the three variables. They reported that anomic individuals tended to have ethnocentric feelings which were strongly mediated by a psychological characteristic, namely authoritarianism. Scheepers et al. concluded that ethnocentric feelings (a strong connection with the in-group and an unfavourable attitude towards the out-group) are related to social background. The effect of social background on authoritarianism is mediated by feelings of anomie. This supports our integrated conceptual model where social conditions, such as perceived

injustice, determine personal attitudes and beliefs. In this research the three variables were considered together under the broader concept of negative worldview.

### 2.3. *Feelings of nationalism and superiority*

Flemish nationalism has always had a close relationship with right-wing extremism, but this relationship can by no means be seen as a causal relationship. Brants and Pennings (1985) stated that right-wing extremism is characterised by strong anti-left opinion because of its supporters' rejection of multiculturalism and internationalism. Extremist right-wing groups seek instead to promote their own Flemish nationalist in-group. This form of nationalism is often associated with a belief in the superiority of the Flemish people or the so-called superior race. Results from research on former members of Scandinavian extremist right-wing groups showed that several extremists were convinced that they belonged to a superior group (Kimmel, 2007).

### 2.4. *Thrill-seeking behaviour*

Qualitative research has suggested that ideological motivations are not the main reason for joining troublesome youth groups; instead new members are mostly driven by opportunistic or criminal thrill-seeking motives (Bjørge, 2002; Watts, 2001). Hirschi and Gottfredson (1990) describe, within their general theory of crime, that such kind of low self-control could explain one's criminal propensity. The latter does not guarantee the actual use of violence in any situation, but the authors state that low self-control will result in criminal activity or analogous behaviour when the opportunity to engage in criminal activity occurs (Pratt and Cullen, 2000). Within their meta-analysis Pratt and Cullen (2000) indicate that the general effect size of self-control can be seen as one of the strongest known correlates of crime. (Pratt and Cullen, 2010; Van der Valk and Wagenaar, 2010).

### 2.5. *Influences of peers*

The role of peers in the aetiology of juvenile delinquency and violence is especially prominent in social learning (SL) theories (Akers, 1998; Bruinsma, 1992; Warr, 2002) and recognised in lifestyle-routine activity theories.<sup>4</sup> Differential association with delinquent peers is one of the strongest predictors of self-reported delinquency, and therefore we hypothesise that this also applies to political violence. Differential association with racist and delinquent peers provides two specific contexts of exposure to settings in which the general or politically motivated use of violence is supported.

<sup>4</sup> Control theories (Hirschi & Gottfredson, 1990; Kornhauser, 1978; Hirschi, 1969) consider peer delinquency as a consequence of low social control and state that 'birds of a feather flock together'.

Differential associations are important in SL theory, but they also figure in lifestyle-routine activities theory (Laub & Sampson, 2003; Pauwels & Svensson, 2013). From a lifestyle-routine activities perspective peers are important as they are responsible for the situational instigation to commit an act of violence. In the present study we explored peer delinquency and peer racism as important indicators of exposure to criminogenic moral settings, which shape an individual's routines and hence lifestyle (Ceccato & Wikström, 2012; Pauwels & Svensson, 2013). Racist peers are assumed to influence the commission of acts of political violence by providing definitions and attitudes which are tolerant of violence, and by reinforcing delinquent behaviour through group processes. Peers can provide social rewards (such as loyalty and prestige) to incentivise the law-violating behaviour of their friends in group processes. *Peer racism* refers to racist ideology in the peer group. It is thought that the racist attitudes of peers may affect an individual's own attitudes similarly to the way in which peer delinquency or gang membership affects personal delinquency.

The relationship between gang membership and offending was especially highlighted in subcultural theories (Cohen, 1955; Miller, 1958), but many of the classic subcultural studies committed the anomic fallacy, overestimating the role of social class in the process of joining gangs (Melde and Esbensen, 2011). The three general theoretical frameworks have attempted to explain the impact of gang membership on involvement in delinquent behaviour: the selection, facilitation, and enhancement models (Thornberry et al., 1993). The *selection model* follows theories that explain criminal behaviour as the product of relatively stable individual differences in propensity for criminal behaviour (Glueck and Glueck, 1950; Gottfredson and Hirschi, 1990; Hirschi, 1969). According to the selection model the association between gang membership and delinquency is spurious, as a common set of factors explains both delinquency and gang involvement. The *facilitation model* draws on SL theory and opportunity perspectives, proposing that gang membership influences attitudes, norms, and routine activities associated with delinquent behaviour, which in turn increases individual involvement in criminal behaviour. In this model, gang membership is afforded a causal role in shaping delinquent behaviour through a learning process similar to that described by Akers (1998) as well as by defining and providing opportunities for delinquent or prosocial behaviour. The *enhancement model* combines the selection and facilitation models and suggests that gang members are more anti-social than non-gang youth even before gang involvement, but this difference is exacerbated by the gang context (Thornberry et al., 1993; Thornberry et al., 2003). As Thornberry et al. (2003: 186) stated, "*The young men and women who join gangs have multiple deficits in many developmental domains and being a member of a street gang further impedes their prosocial development [our italics].*". Findings consistent with the

enhancement model have been reported in American panel studies (Battin et al., 1998; Esbensen and Huizinga, 1993; Gordon et al., 2004; Peterson, Taylor, and Esbensen, 2004; Thornberry et al., 2003) and in Norwegian (Bendixen, Endresen, and Olweus, 2006) and Canadian samples (Gatti et al., 2005). In this study we investigated whether the association between delinquency and membership is real or spurious, and in order to do so we measured all variables of interest in the 'disruptive group' and the relationship between delinquent socialisation and the use of vandalism and violence. In this context we operationalised delinquent socialisation as three variables, respondents with right-wing political engagement<sup>5</sup>, right-wing activists and respondents with a lot of peers who show delinquent behaviour (fighting, stealing etc.).

## 2.6. *Testing the conceptual theoretical framework*

In this study we present a conceptually integrated explanatory model of political violence and membership of disruptive groups, based on an elaboration of strain theory (see Figure 1). In this model we make a clear distinction, based on Boehanna and Wikström's integrated situational action theory, between 'causes' i.e. proximate or direct causes and 'causes of the causes' i.e. more distal causes. We hypothesised that perceived injustice would influence both personal attitudes and peer influence, although peer influence a subjective, perceptual factor does not necessarily have a direct impact on moral support. We further predicted that peer influence in combination with moral support for right-wing extremism would be the most important factor in the effective use of political offending and membership of disruptive groups. The study addressed the following specific research questions:

*RQ 1: How strongly are perceived injustice, anomia, authoritarianism, ethnocentrism, supremacy, Flemish nationalism, thrill-seeking behaviour and peer racism and peer delinquency related to moral support of right-wing extremism?*

*RQ 2: To what extent do the variables in the integrated model explain individual differences in self-reported violent behaviour and vandalism?*

*RQ 3: How does high moral support for right-wing extremism contribute to individual differences in self-reported political violence?*

*RQ 4: Which variables associated with moral support and acts of political delinquency are also associated with membership of disruptive groups?*

---

<sup>5</sup> These are youngsters who indicate that they are a member of a political organisation such as (jong) NVA, (jong) Vlaams Belang, NSV, KVHV.

### 3. Data

The questionnaire comprised multiple scales derived from various theories and was designed specifically to test theories of political violence. The study was designed to provide insight into the relationship between moral support for right-wing extremism and self-reported political offending among Flemish youths and young adults, and membership of disruptive groups. Data were collected through an Internet survey of adolescents and young adults between the ages of 18 and 25 years. Between these ages youngsters are confronted with both physical and mental changes. Research in Scandinavia has indicated that participation in right-wing violence is often part of the process of moving towards adulthood (Kimmel, 2007). At the age of 16 years a teenager faces changes in legal status (e.g. use of alcohol, cigarettes, criminal responsibility etc.). These transitions may constitute a reference point or symbolic 'rite of passage' to adulthood (Hodkinson and Deicke, 2007). The mindset of youngsters is often less nuanced than that of older people, drawing more rigid distinctions between right and wrong. Participants in this study were all aged between 18 and 25 years and were Flemish youths living in Flanders, holding Belgian nationality and with parents of Belgian nationality.

The Internet survey was a self-administered questionnaire made available online between December 2012 and April 2013 and resulted in 723 responses. This survey mode requires almost no organisation, does not cause disruption to work time and leaves the decision to participate entirely to the target sample. This necessarily involves an important drawback; the researcher cannot monitor response selection i.e. determine the conditions under which the questionnaire is completed (the presence of others, anonymity etc.). The decision to participate in the survey is left entirely to potential respondents; it is therefore necessary to remember that the data are biased, but this research was not intended to be an epidemiological study i.e. a study of the prevalence of particular attitudes or behaviours. It is reasonable to claim that this Internet survey contributes to our understanding of the real causes of moral support, political offending and membership.

#### 3.1. *Measurement of constructs*

In the present study numerous scale constructs were used to assess the relationship between the exogenous variables, mediators and the dependent variables. Because of the extensive nature of the concepts that were used in the present empirical study, we chose to present a general overview of the scale constructs in the present paragraph. Most scale constructs have already proven their reliability in previous studies (see for instance Pauwels and Schils, in press)

### 3.1.1. Dependent variables

*Moral support for right-wing extremist violence* is defined as an individual's tolerance of the use of violence by right-wing extremist groups. This concept can be compared to Sutherland's definition of favourability to violations of law and represents a favourable attitude towards the use of violence. A number of studies have found that anti-social values are significantly associated with the commission of criminal acts (Bottoms, 2002; Chapple et al., 2005; Hirschi, 1969; Stams et al., 2006; Svensson et al., 2010; Antonaccio & Tittle, 2008). Support for right-wing extremism was measured using items from a scale that measures attitudes towards the use by right-wing extremists of violence in pursuit of political goals. Cronbach's alpha for these items was 0.87. The items were taken from a larger scale used in a study by Van den Bos, Loseman, and Doosje (2010).

*Political violence* was measured by asking respondents if they had ever '...fought with someone because of political or religious belief'; '...threatened someone on the internet because of political or religious belief'; '...threatened someone on the streets because of political or religious belief'; or '...hit a foreigner'. Cronbach's alpha for these items was 0.62. The scale was translated from Swedish and was originally used in a youth survey conducted by the Swedish Council for Crime Prevention (see Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen, 2009).

*Self-reported political vandalism* was measured by asking the respondents if they had ever '... written a political message or politically oriented graffiti on a wall'; '... participated in an forbidden political action'; '... thrown stones at the police during a demonstration?'; '...destroyed something on the streets because of your political or religious beliefs'; '... damaged someone's property because of your political or religious beliefs' or '...set something on fire because of your political or religious beliefs'. Cronbach's alpha for these items was 0.68. The scale was derived from a Belgian study of unconventional and illegal political participation amongst youths (Gavray, Fournier, and Born 2012).

*Membership of a disruptive group* was measured by asking respondents whether they were a member of another group of friends (which was not a formal organisation or association) who met regularly and considered themselves a real group. Two later questions asked about the activities of these disruptive groups. 'Does your group ever have fights with young people who are not from your area?' and 'Does your group do things that are against the law?'

### 3.1.2. Independent variables

Independent variables were derived from a number of well-known criminological theories. Agnew's GST argues that negative feelings may cause strain which can induce adolescents to commit crime by stimulating negative emotions and violent beliefs. *Procedural justice* refers to an individual feels he or she is treated by others. Cronbach's alpha for these items was 0.87. *Perceived personal discrimination* refers to the feeling of being discriminated against by other people in society. Cronbach's alpha for items measuring perceived personal discrimination was 0.78. *Perceived group discrimination* refers to discrimination against the group to which the respondent belongs; Cronbach's alpha for items measuring this variable was 0.90. These items were originally used in a Dutch survey of attitudes towards extremism conducted by Van den Bos et al. (2010).

In the present study a number of *attitudes* and *beliefs* that intervene in the relationship with perceived injustice are studied. The mediating factors investigated were: authoritarianism, anomia, ethnocentrism, Flemish nationalism, superiority and thrill-seeking behaviour. *Authoritarianism* was measured using 11 items based on the three elements of Altemeyer's authoritarianism scale (conventionalism, hierarchy and submissive, 'law and order' mentality). Cronbach's alpha for the general authoritarianism scale is 0,83. *Ethnocentrism* was measured as negative attitude towards an out-group (in this case migrants). The scale was derived from the social cohesion indicators Flanders (SCIF) survey. Cronbach's alpha for this subscale was 0,88. Our measure of *anomia* (perceived political powerlessness) was derived from Srole's (1956) study of personal alienation. Cronbach's alpha for this subscale was 0,87. Hirschi and Gottfredson's (1990) conceptualisation of self-control was used in the present study to define thrill-seeking behaviour (the tendency to seek adventure and 'kicks'). The items were taken from the attitudinal self-control scale used by Bursik and Grasmick (1993). Sense of superiority was measured using two subscales, the first measured *personal superiority*, the degree to which one perceives oneself to be better than others; Cronbach's alpha for the personal superiority subscale was 0,81. The other subscale measured *group superiority*, in this case *Flemish superiority*; Cronbach's alpha for this subscale was 0,86. This scale was derived from the superiority scale of van den Bos et al.(2010) and adapted to the Flemish context. The overall superiority scale gave a Cronbach's alpha value of 0,85. The *Flemish nationalism* scale was also derived from the study of van den Bos et al. (2010). The questions regarding nationalism were also modified to the Flemish context. Cronbach's alpha was 0.87. Sutherland's differential association theory (DAT) and Akers's SL theory can easily be applied to the study of political offending: both perspectives argue that political violence is learned by preferential association with attitudes favouring violence and



racism. *Racist peer attitudes* was measured using Van den Bos et al.'s (2010) scale. Cronbach's alpha was 0,85. *Peer delinquency* refers to respondents' perception of law-breaking behaviour by their best friends. The scale was originally used in the Peterborough Adolescent and Young Adult Development Study (PADS+ study) (Ceccato et al., 2012). Cronbach's alpha was 0,74. *Political engagement* was measured by standard European Social Survey (ESS) questions; respondents were asked whether they were a member of a formal political organisation. We also asked respondents to provide the name of the organisation. Fifteen respondents claimed membership of one of the following right-wing political organisations: (jong) Vlaams Belang (Young Flemish Interest<sup>6</sup>), (jong) Nieuwe-Vlaamse Alliantie (NVA, in English: New-Flemish Alliance<sup>7</sup>), Nationalistische studentenvereniging (NSV, in English: Nationalist student association) and Katholiek Vlaams Hoogstudentenverbond (KVHV, in English: Catholic Flemish Students Union). *Right-wing activism* on the other hand was measured by asking some questions about participation in the distribution of pamphlets, boycotting of products and participation in an illegal political or religious demonstrations. We used the 'funnelling technique' to put these questions only to respondents who had stated that they were 'right' to 'extreme right' on a seven-point left-right scale of political orientation; this allowed us to combine questions about activism and right-wing ideological background. Finally, *delinquent peer group* was measured by combining the earlier *peer delinquency* questions and questions about membership of disruptive groups of the Eurogang questionnaire. We included only the five peer delinquency questions in our index of membership of disruptive groups to avoid biased results.

### 3.1.3. Demographic background variables and additional control variables

Finally some additional statistical controls were used in the multivariate analyses. *Age* was a metric variable that expressed the respondent's age in years at the time of the survey. *Gender* was coded nil for women and one for men. *Religious attendance* was measured on a four-point scale. *Importance of religion* was measured by asking the respondent how important religion was on a seven-point scale.

## 3.2. Analysis plan

The original scale of moral support for right-wing extremism was simplified into a three-category (low, medium and high support) variable because the distribution of the data was extremely skewed. Following this modification logistic regression analysis was used to provide insight into the separate effects of the investigated independent

---

6 Flemish extreme-right political party

7 Flemish Nationalistic centrum right political party

variables (Hosmer & Lemeshow, 2000) on moral support. Because the dependent variable was trichotomous we originally used the ordinal regression equation technique; however the test of parallel lines proved significant, indicating that the assumption that the effect parameters were identical for every category of the dependent variable was incorrect (Pauwels, 2012), so we opted to use the multinomial regression equation technique. This is a generalisation of the binary logic model (Retherford & Choe, 1993). We chose to compare the medium and high support categories with a reference category (low moral support). We report only results for the high moral support category.

Data for the other dependent variables (political vandalism, political violence and membership of a disruptive group) were also highly skewed. We therefore opted to perform a binary logistic regression to estimate the effect of a series of independent variables on the probability that a particular event (e.g. committing an act of political violence) has occurred.

## 4. Results

### 4.1. *Moral support for right-wing extremism*

The results of the blockwise multinomial logistic regression analyses of moral support for right-wing extremism are presented in Table 1. We assessed the extent to which different theoretical frameworks could explain moral support. Within this regression model we present the net effects of indicators of a series of demographic background variables and perceived injustice (*model 1*), personal attitudes and beliefs (*model 2*), and peer influences (*model 3*). This procedure was chosen to provide insight into the relationship between these independent socio-psychological measures and moral support for right-wing extremism and more specifically, support for right-wing violence. We also tried to identify potential mediators of the relationship between the independent variables and political vandalism.

In *model 1* we tested the relationship between the control variables and moral support. As mentioned earlier one research objective was to analyse the how well these theoretical frameworks explain individual differences in moral support. In order to make reliable statements about this relationship it is important to control for variance in some demographical 'background' variables. In this research, we took four control variables into account, namely gender, age, attendance at religious services and the importance of religion, but none of the control variables appeared to be associated with moral support for right-wing extremism. When entering perceived injustice in the

regression, a strong positive direct effect appears (OR: 1.073). The first model gave a pseudo R<sup>2</sup> which explained 10.90% of the variance in moral support.

*Model 2* increased the explanatory power of the multinomial regression (Nagelkerke R<sup>2</sup>: 38.20%) by adding four variables. Entering Flemish nationalism into the model had no effect on explanatory power; the results showed no association between nationalist attitude and high support for extremism, however a small effect of Flemish nationalism was noticeable when looking at medium support for right-wing extremism. We found that the effect of perceived injustice was reduced because of the impact of one's negative worldview (OR: 2.295), superiority (OR: 2.307) and thrill-seeking behaviour (OR: 1.785). The decreasing effect of perceived injustice when controlling for personal attitudes might indicate that there is a clear distinction between proximate and more distal causes, as stated by Boehanna and Wikström(2010). Where the distal effect of perceived injustice gives way to the more immediate effects.

*Table 1: Multinomial logistic regression analysis of moral support for right-wing extremism on independent variables*

Dependent variable:		Model 1		Model 2		Model 3	
Moral support for RWE		Medium	High	Medium	High	Medium	High
<b>Control</b>							
Gender (ref.: 'women')		0.771	0.899	0.415**	0.616	0.376**	0.473*
Age (ref.: >22)	< 18 yrs.	1.514	1.398	1.25	1.569	1.32	1.443
	19-22 yrs.	1.59*	1.616	1.549	2.3	1.463	1.925
Attendance at rel.serv. (ref.: 'never')	≥ 1 * month	1.079	1.809	1.106	2.709	1.495	2.01
	± 1 * 6 months	2.354**	0.986	1.972	0.282*	0.934	0.234
	± 1* year	1.327	1.418	1.244	0.854	1.229	0.701
Importance of religion (ref.: 'not important')	Average	1.318	1.282	1.326	1.436	1.455	1.282
	High	1.034	0.249	1.346	0.331	0.219	0.135
<b>Perceived injustice</b>		1.064***	1.073***	1.045*	1.038*	1.048*	1.024
<b>Personal attitudes and beliefs</b>							
Negative worldview				0.963	2.295***	0.86	2.113**
Flemish nationalism				1.329	0.788	1.44*	0.715
Superiority				1.558**	2.307***	1.497*	2.292***
Thrill-seeking behaviour				1.19	1.785**	1.122	1.674*
<b>Peer influences</b>							
Positive attitudes towards racism						1.376	1.529*
Political engagement						0.141	1.306
Right-wing political activism						1.097	1.411*
Delinquent peers in group						1.221	1.324*
<b>Model evaluation</b>							
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)		10.9 %		38.2 %		45.1 %	
-2 log likelihood		932.28		422.12		397.87	
One-tailed test		*p< 0.05	**p<0.01	***p<0.001			

In *model 3* the effect of peer influences was explored by entering racist peer attitudes and the three group variables (i.e. political engagement, right-wing activism and delinquent peers) into the model. This model showed a significant positive association between having racist peers and moral support for right-wing extremism (OR: 1.529). This indicates that being surrounded by racist voices influences endorsement of right-wing moral attitudes. All three group variables had a positive association with moral support. Both right-wing activism and having delinquent peers had a significant direct effect, but the effect of engagement in right-wing political was not significant. Adding peer influences improved the explanatory power of the model to 45.10%.

#### 4.2. *Self-reported political vandalism*

The original scales of political vandalism and political violence were dichotomised because the distribution of the data was extremely skewed. Logistic regression analysis was used to gain insight into the separate effects of the investigated independent variables (Hosmer and Lemeshow 2000). Binary logistic regression is appropriate when the dependent variables are self-report data. We estimated the effect of a series of independent variables on the probability of having committed political vandalism.

The results of the blockwise multiple logistic regression analyses of political vandalism are presented in Table 2. In *model 1* we tested the association between the control variables and perceived injustice. Although there was no significant association, there is a trend towards an effect of gender: although women were more likely to show moral support for right-wing extremism men were twice as likely to commit acts of political vandalism, although this latter effect was not significant. As in the previous regression analysis on moral support there is again a significant positive direct effect of perceived injustice (OR: 1.593). This provides additional support for our hypothesis that perceived injustice influences both moral support and delinquency. *Model 1* has a pseudo  $R^2$  of 12.0%.

*Table 2: Binomial logistic regression analyses of political vandalism on independent variables*

Dependent variable:		Model 1	Model 2	Model 3
Self-reported political vandalism				
Control				
Gender (ref.: ‘women’)		2.118	2.88	2.161
Age (ref.: >22)	< 18 yrs.	1.206	0.57	0.522
	19-22 yrs.	1.682	0.537	0.357
Attendance at rel.serv. (ref.: ‘never’)	≥ 1 * month	1.128	0.315	0.033
	± 1 * 6 months	1.851	4.269*	3.369
	± 1* year	1.591	1.624	1.636
Importance of religion (ref.: ‘not important’)	Average	1.712	1.062	1.18
	High	1.813	1.393	1.144
Perceived injustice		1.593**	1.423	0.942
Personal attitudes and beliefs				
Negative worldview			0.743	0.653
Flemish nationalism			2.02*	1.948
Superiority			1.084	1.332
Thrill-seeking behaviour			1.039	0.871
Moral support for RWE			2.844***	2.362**
Peer influences				
Positive attitudes towards racism				1.385
Political engagement				0.45
Right-wing political activism				1.821**
Delinquent peers in group				1.278
Model evaluation				
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)		12.00%	33.10%	44.30%
-2 log likelihood		117.26	93.68	80.18
One-tailed test		*p< 0.05	**p<0.01	***p<0.001

The fading effect of perceived injustice was also found in *model 2* of the political vandalism regression. In contrast to moral support, there was no effect of negative worldview, superiority or thrill-seeking behaviour. As predicted, the model revealed a strong relationship between moral support and vandalism. People with high moral support for extremism had a 2.8 times higher chance of having broken the law or committed politically motivated violence against property. In contrast to the findings for moral support, there was a strong positive effect of Flemish nationalism (OR: 2.02) on political vandalism. These personal attitudes and belief variables increased the pseudo R<sup>2</sup> to 33.10%.

*Model 3* revealed the two most closely related elements for committing political vandalism. Moral support has a huge impact on vandalism, even after the addition of peer influence factors; however the effect of Flemish nationalism disappeared when peer influence factors were included, a direct positive effect of right-wing political activism was also found. The explanatory power of *model 3* was 44.30 %

### 4.3. *Self-reported political violence*

The distribution of data on political violence was highly skewed so we used binary logistic regression to measure the effects of the different constructs on commission of violent acts against the person. As in the regression analysis of moral support and political vandalism, there was a large significant effect of perceived injustice (OR: 1.866) in *model 1*. In a later step there was a noticeable direct effect of age on political violence. However these results are biased because of the low proportion of respondents who indicated that they had committed political violence (24 of 723 respondents). The significant effect indicated that the respondents in the youngest age category were more likely to have committed acts of political violence. The high odds ratio gives a rather distorted and unreliable picture of the association. The explanatory power of the model is 32.10%.

*Table 3: Binomial logistic regression analyses of political violence on independent variables*

Dependent variable:		Model 1	Model 2	Model 3
Self-reported political violence				
Control				
Gender (ref.: 'women')		1.456	2.26	1.935
Age (ref.: >22)	< 18 yrs.	11.737*	390.367*	6172.24
	19-22 yrs.	8.874*	237.015	5666.755
Attendance at rel.serv. (ref.: 'never')	≥ 1 * month	1	0.032	0.017
	± 1 * 6 months	2.842	4.911	25.67*
	± 1 * year	0	0	0
Importance of religion (ref.: 'not important')	Average	1.251	2.926	6.014
	High	18.262	1399.373	9477.703
Perceived injustice		1.866*	1.834*	2.215*
Personal attitudes and beliefs				
Negative worldview			3.399**	5.095*
Flemish nationalism			1.003	0.389
Superiority			0.546	0.659
Thrill-seeking behaviour			3.664**	4.507*
Moral support for RWE			1.822*	0.979
Peer influences				
Positive attitudes towards racism				2.812
Political engagement				0
Right-wing political activism				0.825
Delinquent peers in group				2.585*
Model evaluation				
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)		32.10%	52.2%	67.2%
-2 log likelihood		69.32	50.77	35.86
One-tailed test		*p< 0.05	**p<0.01	***p<0.001

In *model 2* we added personal attitudes and beliefs to the regression. This produced two results that were similar to those of the regression analysis of political vandalism: there was still no direct effect of superiority on the commission of acts of political violence, however moral support still had a significant effect on the dependent variable (OR: 1.822), although the size of the effect was reduced. Unlike the previous regression analysis, two large significant direct effects, of negative worldview (OR: 3.399) and thrill-seeking behaviour (OR: 3.664) were found. Unlike its effect on political vandalism, Flemish nationalism had no direct positive effect on political violence. The Nagelkerke  $R^2$  was 52.20%

*Model 3* included peer influences factors and tested direct effects of all the independent variables on self-reported vandalism. This model showed a significant positive relationship between having delinquent peers and political violence (OR: 2.585). The other peer influence factors had no significant effect on political violence. Overall there was a positive effect of perceived injustice (OR: 2.215), negative worldview (OR: 5.095) and thrill-seeking behaviour (OR: 4.507). The model explained 67.20% of the variance in probability of having committed political violence

#### 4.4. *Membership of a disruptive group*

This study also investigated the effects of membership of a 'disruptive group'. These informal groups tend to disturb the peace by their violent or illegal activity. The results of *Model 1* were slightly different from previous regression analyses for moral support, political vandalism and political violence. Perceived injustice had no effect the probability of belonging to an informal disruptive group. On the other hand, there was a large significant effect of gender: male respondents were 3.6 times more likely to be a member of a disruptive group.

*Table 4: Binomial logistic regression analyses of membership of disruptive groups on independent variables*

Dependent variable:		Model 1	Model 2	Model 3
Membership of a disruptive group				
Control				
Gender (ref.: 'women')		3.603**	3.939**	2.732*
Age (ref.: >22)	< 18 yrs.	1.436	1.286	1.186
	19-22 yrs.	1.136	0.921	0.834
Attendance at rel.serv. (ref.: 'never')	≥ 1 * month	0.123	0.032*	0.001**
	± 1 * 6 months	1.365	1.625	1.504
	± 1* year	0.143*	0.108**	0.077**
Importance of religion (ref.: 'not important')	Average	1.044	1.079	0.879
	High	8.313	12.903*	29.494*
Perceived injustice		1.16	1.067	0.848
Personal attitudes and beliefs				
Negative worldview			1.023	0.803
Flemish nationalism			0.976	0.943
Superiority			0.982	1.116
Thrill-seeking behaviour			1.666*	1.529*
Moral support for RWE			1.500*	1.149
Peer influences				
Positive attitudes towards racism				2.132**
Political engagement				0.523
Right-wing political activism				1.458*
Delinquent peers in group				1.499*
Model evaluation				
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)		17.1%	24.4%	36.7%
-2 log likelihood		162.071	151.125	131.814
One-tailed test		*p< 0.05	**p<0.01	***p<0.001

In later steps there was a negative effect of attendance at religious service less than once a year, indicating that respondents who attend a religious service are 7 times less likely than respondents who never attend religious services to belong to a disruptive group. The first model gave a pseudo R<sup>2</sup> of 17.10%.

*Model 2* increased the explanatory power of the multinomial regression (Nagelkerke R<sup>2</sup>: 24.40%) by including four additional variables. Somewhat similar to the findings on political vandalism and violence, the model showed a significant positive effect of moral support. This supports the hypothesis that there is a connection between moral support for right-wing extremist acts and membership of disruptive groups and political delinquent acts.

In *model 3* peer influences were added to the model, which increased the explanatory power to 36.70%. This model showed a positive significant association between



having racist peers and membership of a disruptive group (OR: 2.132). Similar to the findings for moral support this indicates that being surrounded by racist voices not only affects moral attitudes, but is also associated with membership of disruptive groups. In addition to the effect of having racist peers, the model revealed an effect of right-wing activism and peer delinquency. Once again there was no effect of political engagement in a right-wing organisation

## 5. Conclusion and discussion

The present study was based on an integrated model that incorporated elements of procedural justice theory and GST. Perceived injustice seems to play vital, independent roles as a 'cause of the causes' of moral support and political criminal behaviour. The fact that this perception variable of individual differences in social lifestyle has independent effects on both moral support for right-wing extremism and political offending confirms the complexity of the latter phenomenon: one theoretical framework is insufficient to account for individual differences in moral support. This effect is partially mediated by personal beliefs and attitudes and peer influences. The only dependent variable on which perceived injustice had no significant effect was membership of a disruptive group. The latter dependent variable seems to be mainly influenced by peer factors and low self-control although further research is necessary to explain fully the causes of disruptive group membership.

We found some very interesting effects of personal beliefs and attitudes. Firstly, negative worldview was associated with moral support and political violence, but not vandalism or membership of disruptive groups. The tendency to commit acts of violence against property and persons was more affected by personal beliefs in innate differences between ethnicities, authoritarian obedience and perceived political powerlessness. The strongest effect of negative worldview related to moral support. This provides support for the hypothesis that the effect of personal beliefs, such as a negative worldview, on political violence against the person is mediated by moral support for right-wing extremism.

Secondly, moral support was associated with lower levels of self-control. We investigated the effect of thrill-seeking behaviour and found that this dimensions of self-control was strongly associated with moral support, political violence and membership of disruptive groups. Thrill-seeking behaviour therefore plays an important role in political violence and membership of right-wing extremist groups. Persons with a high propensity to search for 'kicks' and thrills have a predisposition to right-wing violent activity. However, thrill-seeking propensity will never be the sole reason for rule-breaking behaviour.

Thirdly, feeling superior has an enormous impact on individuals with a high level of moral support for right-wing extremism: individuals who perceive their own situation and worldview as ideal and universally desirable are more likely to endorse an ideology which supports right-wing extremism. Fourthly, our investigation showed that the only effect of Flemish nationalism was on political vandalism; it is therefore not surprising that this dependent variable is also influenced by right-wing activism. Right-wing political demonstrations in Flanders are often driven by Flemish nationalist sentiments.

Finally, we found that having racist peers had a positive effect on moral support and membership of disruptive groups whilst having delinquent peers was associated with all the dependent variables except vandalism. It seems that individual who are exposed to racist attitudes by their peers show stronger moral support for right-wing extremist acts. When it comes to committing acts of political violence the illegal behaviour of peers is a more important factor than having peers with racist attitudes. No association between the investigated variables and political engagement was found, however, it is difficult to make general statements about political engagement because only a small number of respondents (15 of 273) reported right-wing political engagement.

The results of the present study show that morality and moral support for right-wing political violent acts are an important cause of politically motivated criminal behaviour. This contribution has shown that persons with a high moral support run a bigger risk on political offending. The strongest effect is noticeable towards vandalism, but it also has an impact on both personal violence and membership of a disruptive group. Though political violence is not only determined by a negative worldview or a right-wing extremist morality. In combination with low self-control and peer influences in the form of racist attitudes and delinquency, right-wing morality can be seen as a dangerous predisposition to commit repeated political violent acts.

The present study had some limitations which must be taken into account. First of all, our theoretical model has been applied to explain individual differences in a population of youths and young adults in a cross-sectional design. Future research should investigate how well the model accounts for moral support in adults. It is unclear to what extent the integrated framework can account for moral support for right-wing extremism amongst all age groups and across all settings. The choice of a cross-sectional design was not conducive to causal inferences as causes and effects were measured at the same time. The present study only investigated the extent to which the effect of perceived injustice was mediated by personal beliefs and attitudes: further investigation is needed to determine the paths between exogenous and endogenous variables. Our results are based on a sample of Flemish youths. The generalisability of the model to youths in different social positions in the wider social structure remains

unknown: can this framework be applied to left-wing political violence or religiously motivated violence? Attempts to test integrative theories of youth participation in political violence empirically are relatively scarce in criminology, so it is difficult to generalise. It is also necessary to take into account that our results were based on data from a large-scale internet survey and it is unclear to what extent they were biased by this method of data collection.

Our findings are however consistent with a small but increasing number of studies documenting empirically the importance of fair treatment and discrimination as sources of right-wing political violence and moral support for right-wing political violence. Research on political violence is important not only for the development and evaluation of criminological theories, but also for the prevention of political violence; as Bouhana and Wikström (2010) have argued, if we cannot properly explain why and how people come to commit violent extremist acts of we have no base from which to develop effective preventative strategies.

## 6. Bibliography

Adorno, T. W., Levinson, D. J., Horkheimer, M., Aron, B., & Frenkel-Brunswik, E. (1950). *The authoritarian personality*. New York (N.Y.): Harper and brothers.

Agnew, R. (2006). *Pressured into crime: An overview of general strain theory*: Oxford University Press, USA.

Agnew, R. (2011). Revitalizing merton: General strain theory. *The origins of American criminology*, 16, 137.

Akers, R. L. (1998). Social structure and social learning. *Los Angeles: Roxbury*.

Altemeyer, B. (1981). *Right-wing authoritarianism*: University of Manitoba Press Winnipeg.

Altemeyer, B. (1988). *Enemies of freedom: Understanding right-wing authoritarianism*: Jossey-Bass.

Altemeyer, B. (1998). The other "authoritarian personality". *Advances in experimental social psychology*, 30, 47-92.

Antonaccio, O., & Tittle, C. R. (2008). Morality, self-control, and crime\*. *Criminology*, 46(2), 479-510.

## RIGHT-WING EXTREMISM AND THE USE OF VIOLENCE

Battin, S. R., Hill, K. G., Abbott, R. D., Catalano, R. F., & Hawkins, J. D. (1998). THE CONTRIBUTION OF GANG MEMBERSHIP TO DELINQUENCY BEYOND DELINQUENT FRIENDS\*. *Criminology*, 36(1), 93-116.

Bendixen, M., Endresen, I. M., & Olweus, D. (2006). Joining and Leaving Gangs Selection and Facilitation Effects on Self-Reported Antisocial Behaviour in Early Adolescence. *European Journal of Criminology*, 3(1), 85-114.

Bjørge, T. (1997). *Racist and right-wing violence in Scandinavia : patterns, perpetrators, and responses*. Leiden: s.n.

Bjørge, T. (2002). Exit Neo-Nazism: Reducing Recruitment and Promoting Disengagement from Racist Groups. *Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) working papers* (627). .

Boehnke, K., Hagan, J., & Merckens, H. (1998). Right-wing Extremism Among German Adolescents: Risk Factors and Protective Factors. *Applied Psychology*, 47(1), 109-126.

Bottoms, A. E. (2002). *Morality, crime, compliance and public policy*. Paper presented at the Ideology, Crime and Criminal Justice: A Symposium in Honour of Sir Leon Radzinowicz.

Bouhana, N., & Wikström, P.-O. H. (2010). Theorizing Terrorism: Terrorism as Moral Action. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*(2), 9-79.

Bourguignon, D., Seron, E., Yzerbyt, V., & Herman, G. (2006). Perceived group and personal discrimination: differential effects on personal self-esteem. *European Journal of Social Psychology*, 36(5), 773-789.

Bruinsma, G. J. N. (1992). Differential association theory reconsidered: An extension and its empirical test. *Journal of Quantitative Criminology*, 8(1), 29-49.

Bursik, R., & Grasmick, H. G. (1993). *Neighborhoods and crime: The dimensions of effective community control*: Lexington Books New York.

Ceccato, V., & Wikström, P. O. H. (2012). Tracking Social Life and Crime *The Urban Fabric of Crime and Fear* (pp. 165-190): Springer.

Chapple, C. L., McQuillan, J. A., & Berdahl, T. A. (2005). Gender, social bonds, and delinquency: A comparison of boys' and girls' models. *Social Science Research*, 34(2), 357-383.

De Groof, S., Debusscher, M., Derks, A., & Elchardus, M. (1999). *Zonder maskers : een actueel portret van jongeren en hun leraren*. Gent: Globe.

De Witte, H. (1999). 'Alledaags' racisme in België. *Een overzicht van de onderzoeksliteratuur over racistische opvattingen en een interpretatie van de betekenis van het opleidingsniveau*. *Migrantenstudies*, 15(1), 2-27.

De Witte, H. (2001). *Rechts van de democratie : enkele lacunes in onderzoek naar rechts-extremisme opgevuld*. Brussel: Vereniging voor sociologie.

De Witte, H., Hooge, J., & Walgrave, L. (2000). *Jongeren in Vlaanderen: gemeten en geteld. 12-tot 18-jarigen over hun leefwereld en toekomst*: Universitaire Pers Leuven.

Deflem, M. (1989). From Anomie to Anomia and Anomic Depression: A sociological critique on the use of Anomie in psychiatric Research. *Social science & Medicine* 29(5), 627-634.

Eisinga, R. N., & Scheepers, P. L. (1989). *Ethocentrisme in Nederland: theoretische en empirische modellen*: Inst. voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Elliott, D. S., Ageton, S. S., & Canter, R. J. (1979). An integrated theoretical perspective on delinquent behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 16(1), 3-27.

Esbensen, F. A., & Huizinga, D. (1993). GANGS, DRUGS, AND DELINQUENCY IN A SURVEY OF URBAN YOUTH\*. *Criminology*, 31(4), 565-589.

Frindte, W., Funke, F., & Waldzus, S. (1996). Xenophobia and right-wing-extremism in German youth groups—some evidence against unidimensional misinterpretations. *International Journal of Intercultural Relations*, 20(3), 463-478.

Gatti, U., Tremblay, R. E., Vitaro, F., & McDuff, P. (2005). Youth gangs, delinquency and drug use: A test of the selection, facilitation, and enhancement hypotheses. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46(11), 1178-1190.

Gavray, C., Fournier, B., & Born, M. (2012). Non-conventional/illegal political participation of male and female youths. *Human Affairs*, 22(3), 405-418.

Gielen, A. J. (2008). *Radicalisering en identiteit: Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*: Centraal Boekhuis.

Goodwin, M., Ramalingam, V., & Briggs, R. (2012). The New Radical Right: Violent and Non-Violent Movements in Europe. In I. F. S. Dialogue (Ed.), (pp. 57).

Gordon, R. A., Lahey, B. B., Kawai, E., Loeber, R., Stouthamer-Loeber, M., & Farrington, D. P. (2004). Antisocial behavior and youth gang membership: selection and socialization. *Criminology*, 42(1), 55-88.

Gurr, T. R. (1970). *Why Men Rebel*: Princeton: Princeton University Press.

Hagedoorn, L., & Janssen, J. (1983). *Rechts-ommekeer. Rechtsextreme opvattingen bij leerlingen van middelbare scholen*.

## RIGHT-WING EXTREMISM AND THE USE OF VIOLENCE

Heitmeyer, W. (1992). *Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen: Empirische Ergebnisse und Erklärungsmuster einer Untersuchung zur politischen Sozialisation*: Beltz Juventa.

Heitmeyer, W. (2003). Right-wing extremist violence. In W. Heitmeyer & J. Hagan (Eds.), *International handbook of violence research* (pp. 2 v.). Dordrecht: Kluwer academic.

Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. California: University of California Press.

Hirschi, T., & Gottfredson, M. R. (1990). *A general theory of crime*: Stanford University Press.

Hodkinson, P., & Deicke, W. (2007). *Youth cultures : scenes, subcultures and tribes*. New York (N.Y.): Routledge.

Hooghe, M., & Reeskens, T. (2006). Kerkelijke betrokkenheid, vertrouwen en etnocentrisme: een vergelijkende studie onder christelijke gelovigen in Europa. *Tijdschrift voor sociologie*, 27(3), 263-284.

Hosmer, D. W., & Lemeshow, S. (2000). Model-Building Strategies and Methods for Logistic Regression. *Applied Logistic Regression, Second Edition*, 91-142.

Jacobs, D., Abts, K., Phaet, K., & Swyngedouw, M. (2001). *Verklaringen voor etnocentrisme. De rol van sociaal kapitaal, sociaal economische onzekerheid, sociale integratie en gevoelens van discriminatie. Een verkenning. Vlaanderen gepeild! De Vlaamse overheid en burgeronderzoek 2001*, Brussel. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Kimmel, M. (2007). Racism as adolescent male rite of passage. *Journal of Contemporary Ethnography*, 36(2), 202-218.

Koopmans, R., & Olzak, S. (2004). Discursive Opportunities and the Evolution of Right-Wing Violence in Germany<sup>1</sup>. *American Journal of Sociology*, 110(1), 198-230.

Kornhauser, R. R. (1978). *Social sources of delinquency: An appraisal of analytic models*: University of Chicago Press Chicago.

Laub, J. H., & Sampson, R. J. (2003). *Shared beginnings, divergent lives: Delinquent boys to age 70*: Belknap Press.

McDill, E. L. (1961). Anomie, authoritarianism, prejudice, and socioeconomic status: An attempt at clarification. *Social Forces*, 39(3), 239-245.

McLaren, L. M. (1999). Explaining right-wing violence in Germany: A time series analysis. *Social Science Quarterly*, 80(1), 166-180.

Meuleman, B., & Billiet, J. (2005). Etnocentrisme in Vlaanderen: opmars of afname? De evolutie van de perceptie van etnische dreiging tussen 1991 en 2004 en de relatie met institutioneel vertrouwen. *Vlaanderen gepeild!*, 37-60.

Miller-Idriss, C. (2009). *Blood and culture : youth, right-wing extremism, and national belonging in contemporary Germany*. Durham: Duke University Press.

Noppe, J. (2012). rechts-extremistisch geweld in vlaanderen. *Cahiers Politiestudies*, 23(3), 33-56.

Pauwels, L. (2012). *Toegepaste statistiek met SPSS voor criminologen*: Maklu.

Pauwels, L. J. R., & Svensson, R. (2013). Violent Youth Group Involvement, Self-reported Offending and Victimization: An Empirical Assessment of an Integrated Informal Control/Lifestyle Model. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1-18.

Pauwels, L. J. R., & Svensson, R. (2013). Violent Youth Group Involvement, Self-reported Offending and Victimization: An Empirical Assessment of an Integrated Informal Control/Lifestyle Model. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1-18.

Pennings, P., & Brants, K. (1985). *Rechts-extreme jongeren: theorie en praktijk van politiek randgedrag*: Universiteit van Amsterdam; Vakgroep Collectief politiek Gedrag.

Peterson, D., Taylor, T. J., & Esbensen, F.-A. (2004). Gang membership and violent victimization. *Justice Quarterly*, 21(4), 793-815.

Reisig, M. D., & Lloyd, C. (2009). Procedural justice, police legitimacy, and helping the police fight crime results from a survey of Jamaican adolescents. *Police Quarterly*, 12(1), 42-62.

Retherford, R. D., & Choe, M. K. (1993). *Statistical methods for causal analysis*: John Wiley & Sons New York.

Scheepers, P., Felling, A., & Peters, J. (1992). Anomie, authoritarianism and ethnocentrism: Update of a classic theme and an empirical test. *Politics & the Individual*.

Schils, N., & Pauwels, L. (in press). Differential online exposure to radical content and political violence. Testing the relative strength of social learning and competing perspectives. *Terrorism and Political Violence*.

Schnittker, J., & McLeod, J. D. (2005). The social psychology of health disparities. *Annual Review of Sociology*, 75-103.

Simons, R. L., Chen, Y.-F., Stewart, E. A., & Brody, G. H. (2003). Incidents of discrimination and risk for delinquency: A longitudinal test of strain theory with an African American sample. *Justice Quarterly*, 20(4), 827-854.

Srole, L. (1956). Social integration and certain corollaries: An exploratory study. *American sociological review*, 21(6), 709-716.

Stams, G. J., Brugman, D., Deković, M., van Rosmalen, L., van der Laan, P., & Gibbs, J. C. (2006). The moral judgment of juvenile delinquents: A meta-analysis. *Journal of abnormal child psychology*, 34(5), 692-708.

Sutherland, E. H. (1947). *Principles of Criminology*. 4th ed. Philadelphia: J.B. Lippincott.

Svensson, R., Pauwels, L., & Weerman, F. M. (2010). Does the effect of self-control on adolescent offending vary by level of morality? A test in three countries. *Criminal Justice and Behavior*, 37(6), 732-743.

Tajfel, H. T., & Turner, J. C. (1974). The social identity theory of intergroup behavior. *Psychology of Intergroup Relations*. Nelson-Hall, Chicago. Págs, 7-24.

Thornberry, T. P., Krohn, M. D., Lizotte, A. J., & Chard-Wierschem, D. (1993). The role of juvenile gangs in facilitating delinquent behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30(1), 55-87.

Thornberry, T. P., Krohn, M. D., Lizotte, A. J., Smith, C. A., & Tobin, K. (2003). *Gangs and delinquency in developmental perspective*. New York: Cambridge University Press.

Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*: Princeton University Press.

Van Damme, A., & Pauwels, L. (2013). Naleving van de wet en medewerking van burgers met politie: (alleen) een kwestie van procedurele rechtvaardigheid? *panopticon*, 182-203.

Van de Velde, M., & Pauwels, L. (2010). Institutional distrust in Flanders: What is the role of social capital and dimensions of discontent? In M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle, T. Vander Beken, F. Vander Laenen, G. Vermeulen & G. Vynckier (Eds.), *Safety, social problems and citizens' Perceptions. New empirical Data, Theories and Analyses* (Vol. 3, pp. 109-133).

Van den Bos, K., Loseman, A., & Doosje, B. (2009). Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen.

Van der Valk, I., & Wagenaar, W. (2010). *Monitor Racisme & Extremisme: The extreme right: Entry and exit* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vettenburg, N., Elchardus, M., & Put, J. (2011). Jong in Brussel: bevindingen uit de Jop-monitor Brussel.



Warr, M. (2002). *Companions in crime: The social aspects of criminal conduct*: Cambridge University Press.

Watts, M. W. (2001). Aggressive youth cultures and hate crime. *American Behavioral Scientist*, 45(4), 600-615.

Whitley, B. E., & Ægisdóttir, S. (2000). The gender belief system, authoritarianism, social dominance orientation, and heterosexuals' attitudes toward lesbians and gay men. *Sex Roles*, 42(11), 947-967.

Wikström, P.-O. H. (2010). Explaining crime as moral actions *Handbook of the Sociology of Morality* (pp. 211-239): Springer.

Wikström, P.-O. H., & Svensson, R. (2010). When does self-control matter? The interaction between morality and self-control in crime causation. *European Journal of Criminology*, 7(5), 395-410.

Willems, H. (1995). Right-wing extremism, racism or youth violence? Explaining violence against foreigners in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21(4), 501-523.

Williams, D. R., Neighbors, H. W., & Jackson, J. S. (2003). Racial/ethnic discrimination and health: findings from community studies. *American Journal of Public Health*, 93(2), 200-208.

# **Private veiligheid in België: een parlementair en regeringsinitiatief ter voorbereiding van een nieuw wettelijk kader**

MARC COOLS<sup>1</sup>

## **1. Inleiding**

In de hoofdstroomcriminologie wordt de private veiligheidszorg vaak bestudeerd vanuit een louter statelijke context. De evolutie en de studie van de private veiligheid: als het geheel van activiteiten bestaande uit: preventie, ordehandhaving, opsporing, informatie-inwinning en adviesverlening inzake criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens die op een vrije markt complementair en concurrentieel door private (rechts)personen tegen betaling worden aangeboden aan private en publieke (rechts)personen (Cools, 2002, p.137) is naar onze mening vooral een economisch marktgegeven. De private veiligheid wordt ook geplaatst binnen de laatmoderniteit en het neoliberalisme van eind jaren '70 en begin jaren '80 van de vorige eeuw (Ponsaers & Snacken, 2002, p.97-101). Deze stelling maakt geen opgeld daar de private veiligheid van alle tijden was en is. Zo bestond deze in bijvoorbeeld Engeland al in de 16<sup>de</sup> (Johnston, 1992, p. 7), in de Verenigde Staten van Amerika al in de 18<sup>de</sup> (Benson, 1988, p.94) en in Frankrijk al in de 19<sup>de</sup> eeuw (Kalifa, 2000, 21).

Bovendien vormen het bestaan, de groei en de evoluties van de private veiligheid dikwijls het onderwerp van discussies tussen voor- en tegenstanders. Over dit onderwerp kruisen sociaal-etatisten en liberalen immers vaak de degens in het sociale, economisch, politiek-ideologisch en academisch debat (Cools, 2002, p. 134). In België werd dit debat wetgevend beslecht in de bewakingswet, of de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten enerzijds en in de detectiewet, of de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective anderzijds die beiden onmiskenbaar een etatistische insteek hebben. Ook de huidige wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van 7 mei 2004 is qua opzet niet anders.

Sinds 2012 en vooral naar aanleiding van het politionele kerntakendebat waait er echter een andere wind. Zo nam de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het initiatief om hoorzittingen te organiseren over de overdracht van bepaalde politiediensten aan private bewakingsfirma's (Jadot, 2012, p. 1) en in 2013 deed ze hetzelfde,

---

1 Hoofddocent aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep strafrecht en criminologie.

dit maal ter evaluatie van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective (Somers, 2013, p.1).

Ook de federale regering nam een aantal initiatieven. Zo was er op 5 maart 2013 een nota aan de 'Kern', dit is de vergadering van de eerste minister en de vice-eerste ministers, op initiatief van Joëlle Milquet, Vice-eerste minister, minister van binnenlandse zaken en gelijke kansen inzake de essentiële politietaken (Milquet, 2013a, p.1) die vervolgens werd geconcretiseerd in twee voorontwerpen van wet. Eén tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective enerzijds (Milquet, 2013b, p.1) en één tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid anderzijds (Milquet, 2013c, 2013, p.1).

In het kader van deze bijdrage zullen we vooreerst stilstaan bij de doelstellingen van het huidige wettelijk kader, vervolgens bij de door het federaal parlement georganiseerde hoorzittingen om nadien de regeringsinitiatieven te bespreken. We eindigen met enkele kritische bedenkingen.

## 2. De doelstellingen van de wet inzake de private en bijzondere veiligheid

Ten eerste wou de federale regering de private veiligheid bepaalde kwaliteitsnormen opleggen. Deze kwaliteitsnormen slaan zowel op de rechtspersonen als op de natuurlijke personen. Dit werd gerealiseerd door het verplicht stellen van een opleiding voor het uitvoerende en het leidinggevend personeel. Ook de privé-detective dient een opleiding te volgen. Deze opleidingen moesten worden verzorgd door erkende opleidingsinstellingen. De tweede doelstelling was het voorkomen en bestraffen van elke vorm van machtoverschrijding of inmenging in de eigenlijke politietaken. Ten derde werden de overstapmogelijkheden van de 'reguliere' politie naar de private veiligheid sterk beperkt. Hiertoe werd vooropgesteld dat de overstap maar mogelijk was na een periode van drie of vijf jaar. De vierde doelstelling van de wet bestond erin de basis te leggen voor een zo effectief mogelijk controle- en sanctiesysteem. Naast de intrekking van de vergunning/erkenning was ook een schorsing mogelijk en bovendien konden deze twee naar tijd en plaats worden gediversifieerd. Daarbovenop kwamen nog administratieve geldboetes en strafsancties. Verder was er de verplichting een verzekering af te sluiten voor burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Door de vijfde doelstelling werd het inschakelen van private veiligheidsactoren door, voor en samen met publiekrechtelijke rechtspersonen sterk beperkt (Cools & Verbeiren, 2008, p. 40-41). Voor de privé-detectives stond ook nog een sanering of werkelijke 'zuivering' voorop, net als de

bescherming van de opdrachtgever en de privacy van de burger (Cappelle & Van Laethem, 1997, p. 14-16).

Om dit wettelijk kader afdwingbaar te maken voorzag de wetgever in diverse instrumenten. Zo doet de overheid de gecontroleerde actoren bijdragen in de kosten. Een retributie of heffing wordt geheven teneinde de kosten - voor de administratie, de controle en het toezicht - nodig voor de toepassing van de wetten en de uitvoeringsbesluiten te dekken. De inning en de invordering gebeuren door de controlerende bijzondere inspectiedienst.

Deze bijzondere inspectiedienst, nu de Directie private veiligheid bij de FOD Binnenlandse Zaken, bestaat uit ambtenaren en agenten die ook de beschikking hebben over een aantal wettelijke instrumenten, bijvoorbeeld: opstellen proces-verbaal, toegang tot lokalen en agentschappen, vorderen van bijstand, inwinnen van inlichtingen, verhoren, controle identificatiekaarten en de inzage van stukken en inbeslagname.

De sancties zijn velerlei. Het intrekken of schorsen van de vergunning of erkenning, het opleggen van administratieve geldboetes, geldboetes en gevangenisstraffen. Daarnaast is er ook voorzien in een parlementaire controle en een Adviesraad inzake Private Veiligheid. Zo dient de minister van Binnenlandse Zaken immers elk jaar schriftelijk verslag uit te brengen voor beide Kamers over zijn bevindingen met betrekking tot de uitvoering van deze wetten. De Adviesraad dient de minister van Binnenlandse Zaken permanent te adviseren over het te voeren beleid (Cools, 2009, p. 91-92).

### 3. De door het federaal parlement georganiseerde hoorzittingen

We bespreken deze hoorzittingen in functie van de, naar onze mening, belangrijkste tussenkomsten door de gehoorde experts en de aanwezige politici. De commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers hield de hoorzittingen over de overdracht van bepaalde politiediensten aan private bewakingsfirma's op: 30 mei, 6 juni en 13 juni 2012. Tijdens de eerste hoorzitting werden de vertegenwoordigers van de private veiligheid gehoord zoals daar waren: de 'Confederation of European Security Services', de Beroepsvereniging van bewakingsondernemingen, de bewakingsondernemingen Securitas en G4S en de academische wereld vertegenwoordigd door de Vrije Universiteit Brussel, de Universiteit Gent en de Université de Liège. In de tweede hoorzitting kwamen: de Vaste Commissie van de Lokale Politie, de Federale Politie en de Dienst Private Veiligheid bij de FOD Binnenlandse Zaken aan bod. In de derde hoorzit-

ting gaven de syndicale organisaties zoals: het Nationaal syndicaat voor het politie- en veiligheidspersoneel, het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, het Syndicaat van de Belgische Politie, het secretariaat Politie van de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten, de Algemene Centrale van de Openbare Diensten, het ACV-Voeding en Diensten, het ABVV en het ACLVB Diensten hun visie (Jadot, 2013, p. 3-4).

De vertegenwoordigers van de private veiligheidssector oordeelden positief over het gegeven dat ze effectief werden gehoord in het kerntakendebat en dat ze inderdaad bereid waren nieuwe of bijkomende taken op zich te nemen zonder dat het hun bedoeling was om de politie als zodanig te vervangen. Zo dacht men bijvoorbeeld aan de volgende taken: de bewaking van en het onthaal voor veiligheidsdoeleinden in overheidsgebouwen; het beheer van gevangenen, asielcentra en forensisch psychiatrische centra; de grenscontroles; het beveiligd vervoer van gerechtstukken; de ondersteuning van de verkeersveiligheid; mobiele patrouilles in winkel- en woonzones; de ondersteuning bij de overbrenging van gedetineerden; het medebeheer van het beeldmateriaal van camera's op de openbare weg; het beheer van elektronische enkelbanden; de begeleiding van gerechtsdeurwaarders; de ondersteuning bij volkstoelopen; de bewaking van parkeerplaatsen langs de autosnelwegen; de verruiming van de toegangscontrole en de verruiming van de vaststellingsbevoegdheden. Het opnemen van deze nieuwe of bijkomende taken zouden bovendien de kwaliteitsvolle en professionele tewerkstelling in de private veiligheidssector ten goede komen (Jadot, 2013, p. 4-10).

De academici legden, vanuit een eerder theoretisch kader verwijzend naar de concepten integrale veiligheidszorg, de nodale oriëntatie in zake veiligheid en de gemeenschapsgerichte politiezorg, vooral de nadruk op de noodzaak aan opleiding voor de bewakingsagenten, het trachten de complexiteit van de wetgeving te beheersen of zeker te vereenvoudigen, een scheiding te voorzien tussen controle en sanctie zodanig dat de Dienst Private Veiligheid bij de FOD Binnenlandse Zaken geen rechter en partij meer zou zijn en ze stelden ook het bestaan van de gemeenschapswachten in vraag. Tevens wou men voor de eventuele overdracht van politionele taken naar de privé sector, naast het strikt financieel voordeel, oog blijven hebben voor de maatschappelijke en juridische gevolgen ervan (Jadot, 2013, p. 10-19). De overheidsvertegenwoordigers pleitten voor het opmaken van een inventaris van politionele taken die kunnen worden overgedragen aan de privé sector binnen de bestaande wetgeving en indien dit zou gebeuren ook de nodige begeleidende maatregelen te treffen. Het overheidsmonopolie op het wettelijk geweld mocht echter niet in vraag worden gesteld en men zag de eventuele overdracht van taken vooral met het oog op het vrijmaken van politionele capaciteit (Jadot, 2013, p.31-40). De vertegenwoordigers van de vakverenigingen erkenden het bestaan van oneigenlijke politiefuncties en het oneigenlijk gebruik van

politiecapaciteit en wensten dit in het kerntakendebat, dat voor hen ook en zeker bespreekbaar was, te betrekken. Bovendien zag men de noodzaak in om het bevoegdheidsgebied tussen de publieke en de private veiligheidssector te verduidelijken en beter af te bakenen met behoud van het overheidsmonopolie op het wettelijk geweld. Mocht er een overdracht van taken komen dan diende dit eveneens te gebeuren met de nodige ondersteunende begeleidingsmaatregelen (Jadot, 2013, p. 51-64).

Uit de politieke tussenkomsten, bestaande uit vragen om verduidelijkingen enerzijds en het innemen van standpunten anderzijds ten overstaan van de vertegenwoordigers van de privé sector en de academici leren we dat de PS zich op het standpunt stelde dat het voorzien in veiligheid in de openbare ruimte een bevoegdheid voor de overheid is en blijft en dat de private ondernemingen beter moeten worden gecontroleerd. Het VB hield het op de noodzaak dat het gelijkheidsbeginsel en het recht op veiligheid niet mogen worden geschonden. De CD&V zag voor de private veiligheidssector dan weer een complementaire rol weggelegd en stelde voor om proefprojecten op te zetten. Bij Open VLD kon de private veiligheidssector inderdaad worden ingeschakeld in vooral lokale veiligheidsprojecten en er moest worden nagedacht over de uitwisseling van informatie tussen de publieke en de private actoren met respect voor de bescherming van de privacy van de burger. De sp.a wenste een duidelijk zicht te krijgen op het besteden van het veiligheidsbudget en wou weten wie welke taak het goedkoopst kon uitvoeren. Ecolo-groen wou de taken die voor overdracht in aanmerking komen duidelijk in kaart gebracht zien worden en ten slotte stelde de N-VA dat de politie zich moet bezighouden met het echte politiewerk en dat het kerntakendebat uiteindelijk zal worden geconcretiseerd door de wetgever (Jadot, 2013, p. 20-25). De politieke tussenkomsten naar de politieke actoren richtten zich in hoofdzaak op de controle van de private veiligheidsactoren. De PS had het over de 'cowboys' in de private veiligheid, daar waar de CD&V wou weten of het instellen van protocolovereenkomsten interessant konden zijn. De N-VA en ook het VB verwezen naar het diep wantrouwen van de politie ten overstaan van de private veiligheidsactoren. De MR en de Open VLD wilden vooral weten hoe de private veiligheidsactoren konden bijdragen aan het verhogen van de veiligheid in de publieke ruimte (Jadot, 2013, p.40-43). Van de vertegenwoordigers van de vakorganisaties wenste bijvoorbeeld de PS vooral te weten hoe het zat met de loon- en arbeidsvoorwaarden in de private sector daar waar de N-VA vaststelde dat de vakorganisaties niet per definitie tegen een overdracht van taken was doch van hen wel meer enthousiasme had verwacht (Jadot, 2013, p. 64-65).

De hoorzitting van bovengenoemde commissie over de evaluatie van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective werd gehouden op 20 februari 2013. Achtereenvolgens werd het woord gegeven aan: de Dienst Private Veiligheid bij

de FOD Binnenlandse Zaken, het Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, de Beroepsvereniging van Verzekeringsinspecteurs- en experts, het ABVV, het ACV, het College van Procureurs-generaal, de Nationale Beroepsunie van Privédetectives van België, de Vrije Universiteit Brussel, de 'Corporate Fraud Investigators Belgium' een erkend privé-detective en de Liga voor Mensenrechten (Somers, 2013, p.4).

De Dienst Private Veiligheid bij de FOD Binnenlandse zaken stelde dat de sector van de privé-detectives sinds 1991 is gesaneerd en dat de wet tot regeling van het beroep van privé-detective sindsdien nagenoeg niet is gewijzigd. Ook de markt van de privé-detectives is vrij constant gebleven. Momenteel zijn er 872 privé-detectives werkzaam en is er wel rechtsonduidelijk met betrekking tot de door hen aangewende middelen en methodes. Het gebrek aan controlemogelijkheden en de onmogelijkheid om het onrechtmatig inzetten van privé-detectives te voorkomen werd eveneens aan de kaak gesteld. Het Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vindt dat ze geen wettelijke bevoegdheid heeft om de privé-detectives te controleren en is dit idee ook niet genegen daar waar de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer bij een eventuele wetswijziging toch een pleidooi hield om de persoon die het voorwerp uitmaakt van een onderzoek door een privé-detective ervan in kennis te stellen (Somers, 2013, p. 5-11). Vanuit de academische hoek werden er voorstellen geformuleerd om de wet tot regeling van het beroep van privé-detective te herzien en af te stappen van het gebruik van het woord privé-detective dat als achterhaald werd beschouwd. Tevens zou de wetgeving meer moeten worden afgestemd op het bestaande arbeidsrecht en op het gebruik van de toezichts- en controletechnieken op de werkplaats. Ook de door de privé-detectives gebruikte onderzoeksmethoden kunnen worden verduidelijkt en er is plaats voor het opzetten van een vorm van parlementair toezicht en controle op de activiteiten van de ganse private veiligheid (Somers, 2013, p. 17). Het College van Procureurs-generaal wenste vooral meer duidelijk over de door de privé-detectives gebruikte technieken en de Liga voor Mensenrechten hield een betoog om de wet tot regeling van het beroep van privé -detective te onderwerpen aan een evaluatie met het oog op een verfijning met betrekking tot de inachtnaam van de grondrechten en de persoonlijke levenssfeer en het doorvoeren van een effectieve controle (Somers, 2013, p. 36-40).

De privé-detectives zelf, bij monde van de Beroepsvereniging van Verzekeringsinspecteurs- en experts, de Nationale Beroepsunie van Privédetectives van België en de 'Corporate Fraud Investigators Belgium' gaven uitleg bij de door hen gevolgde deontologie, de in hun sector tot stand gekomen specialisatie en bleven zeer sceptisch staan ten opzichte van een eventuele voorafgaande kennisgeving aan diegene die het voorwerp van een onderzoek kan uitmaken. De onduidelijkheid met

betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens werd evenzeer aangestipt (Somers, 2013, p. 12-16). In het algemeen werd het restrictieve karakter van de wet gehekeld en werden ook de hierin aanwezig zijnde contradicties aangegeven. Evenzeer wenste men dat er een einde kwam aan het gebruik van niet vergunde privé-detectives en dat de opleiding ten gronde zou worden gereorganiseerd. Het gebrek aan een onderscheid tussen de eerder zelfstandige privé-detectives en deze werkzaam als werknemer in een onderneming werd ervaren als niet meer aan de tijd aangepast zijnde (Somers, 2013, p. 30-36). De vertegenwoordigers van de vakverenigingen vonden dat privé-detectives, behoudens in het geval van het opsporen van bedrijfsspiionage, niet op de werkvloer thuishoorden en dat de herziening van de wet tot regeling van het beroep van privé-detective aanleiding kon zijn om een nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst op te stellen die de rechten van de werknemers gelijkstelden met deze van de gewone burger (Somers, 2013, p. 18-22).

Ook tijdens deze hoorzittingen werden er politieke tussenkomsten gehouden. De PS was ontzet over het gebruik van privé-detectives in sommige ondernemingen en het VB opperde het idee om de privé-detectives er een verplichte beroepsaansprakelijkheid op te doen nahouden. De CD&V toonde eerder begrip voor de houding van de werkgevers die privé-detectives wensten in te zetten en zag wel degelijk een verschil tussen de zogenaamde 'allround' privé-detectives en deze werkzaam in de verzekeringssector (Somers, 2013, p. 22-24). Ecolo-groen liet weten geen specifieke bezwaren te hebben tegen de private veiligheidssector doch wenste wel waarborgen voor de bescherming van de privacy ingebouwd te zien. (Somers, 2013, 40-41).

#### 4. De initiatieven van de federale regering

In de Franstalige nota aan de Kern werd uitdrukkelijk verwezen naar de tekst in het federaal regeerakkoord van 1 december 2011. Deze stelde dat: 'de rol van alle actoren, publieke en private, inzake veiligheid zal worden verduidelijkt om de partnerschappen te verbeteren. Oplossingen zullen worden gezocht om de politie te bevrijden van bepaalde administratieve taken, maar ook van bepaalde operationele taken, zoals het bewaken van openbare gebouwen, gerechtsgebouwen, ambassades, het overbrengen van gedetineerden. Aldus zal de politie zich concentreren op de kerntaken zoals ze door de regering zullen worden gheherdefinieerd' (Federaal regeerakkoord, 2011, p. 146).

Op basis hiervan werd een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van: de Vaste Commissie van de Lokale Politie, de Federale Politie en de Algemene Directie Veiligheid en Preventie bij de FOD Binnenlandse Zaken. De vertegenwoordigers van de vakverenigingen werden uitgenodigd om hun opmerkingen ter kennis te



brenghen en hun eventuele voorstellen te formuleren. Rekening houdende met de hoorzittingen in juni 2013 diende de werkgroep, met het oog op het te voeren debat, een inventaris op te maken van de politionele kerntaken en van deze die eventueel konden worden overgedragen aan andere publieke en private veiligheidsactoren (Milquet, 2013a, p. 3-5).

In deze context is het vooral belangrijk na te gaan welke deze mogelijks over te dragen politionele taken zijn en door wie ze kunnen worden opgenomen. Vooreerst staan we stil bij deze taken die weliswaar bij de overheid blijven doch niet langer door de politie dienen te worden uitgeoefend. Zo zouden taken kunnen worden overgedragen naar het veiligheidskorps actief binnen de FOD Justitie. Men denkt dan aan het vervangen van de penitentiare ambtenaren in het geval van staking, het oprichten van een politiekorps voor de hoven en rechtbanken, het overbrengen van gearresteerde of aangehouden burgers, gedetineerden, minderjarigen, illegalen, geesteszieken en overtuigingsstukken. Ook het ministerie van Defensie zou kunnen worden ingezet om strategische plaatsen en ambassades te beschermen (Milquet, 2013a, p.10-11). Een aantal taken, zoals bijvoorbeeld: de moraliteits- en solvabiliteitsonderzoeken, de betekenissen van gerechtelijke beslissingen, het uitvoeren van bepaalde kantschriften, het uitvoeren van protocollaire escortes en het beheer van de verkeersovertredingen zouden dan weer door de gewesten en de gemeenschappen kunnen worden uitgevoerd. De bevoegdheden en de opdrachten van de gemeenschapswachten kunnen ook worden uitgebreid. Hier opteert men bijvoorbeeld voor: het inzetten van de gemeenschapswachten in de publieke ruimte bij het bewaken van evenementen, het uitvoeren van het verkeerstoezicht zoals het nu gebeurt door de gemachtigde opzichter en het opvolgen van de camerabewaking, het innen van retributies in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties, het toezicht aan scholen en allerlei andere administratieve opvolgingen (Milquet, 2013a, p. 12-15).

Met betrekking tot de private veiligheid kunnen de volgende politionele taken worden overgedragen: de toegangscontrole en het onthaal in de hoven en rechtbanken, het overbrengen van overtuigingsstukken, inbeslaggenomen goederen en het overbrengen van wapens naar de griffies en de laboratoria. Tevens opteert men om een 'ijzeren hand' te bieden bij de begeleiding van de gerechtsdeurwaarders. Verder is er sprake van het escorteren van het uitzonderlijk vervoer, het transport van organen, kunstwerken en het omkaderen van wielervedstrijden en rally's. In het geval van overstromingen, brand en andere calamiteiten zou de private veiligheid kunnen instaan voor de perimeterbewaking. Ook het opzoeken van explosieven in de private ruimte kan worden overgedragen net als het toezicht in de industriezones en de commerciële voetgangerszones (Milquet, 2013a, 2013, p. 11- 12). Tenslotte kan ook de elektronie-

sche archivering van administratieve bescheiden gebeuren door de private veiligheidssector (Milquet, 2013a, p.14).

Op 13 september 2013 gaat er van de Vice-eerste minister, minister van Binnenlandse Zaken en gelijke kansen een persbericht uit dat aangeeft dat de Ministerraad het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid heeft goedgekeurd. Dit voorontwerp van wet beoogt drie doelstellingen: 'te zorgen voor meer ethiek in de sector door hem te saneren en beter te controleren, de veiligheid te versterken en bepaalde bevoegdheden van de bewakingsfirma's op een redelijke manier uit te breiden met als doel om het politiediensten mogelijk te maken zich meer toe te leggen op hun kerntaken op het terrein' (Milquet, 2013d, p.1). Een tweede lezing in de Ministerraad heeft plaatsgevonden op 22 november 2013 (Milquet, 2013e). Finaal gaf dit op 4 december 2013 aanleiding tot een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2013, 123p.)

In concreto zouden deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd door middel van een aantal nieuwe maatregelen die vervolgens in de wet dienen te worden ingebed. Met betrekking tot het saneren van de private veiligheidssector wordt het opleggen van strengere vergunningsvereisten voor de ondernemingen die hun sociale of fiscale verplichtingen niet nakomen net als een beperking van het systeem van de onderaan-neming vooropgesteld. Ook moet de veiligheid in de dansgelegenheden worden verhoogd. De bevoegdheidsuitbreiding van de private veiligheid heeft dan weer betrekking op de bewaking op industrieterreinen, in luchthavens en bij evenementen die plaats vinden op de openbare weg (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2013, p. 3)

Het is opmerkelijk dat het aanvankelijke en chronologisch het eerste voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective (Milquet, 2013b) niet werd weerhouden (Milquet, 2013c). In het kader van onze bijdrage en omwille van de wetenschappelijke volledigheid zullen we oog blijven hebben voor dit voorontwerp van wet.

## 5. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid

In art. 2 gaat de aandacht naar de dansgelegenheden en de verbetering en de versterking van de veiligheid in deze instellingen. Tevens komt er een ontmoedigingsbeleid om de dancings te doen investeren in illegale bewaking. Men laat nu de keuze tussen

vrijwilligers en professionele bewakingsagenten. De Burgemeester kan het doen organiseren van een bewakingsdienst met het inzetten van een minimaal aantal personen om de veiligheid te verzekeren verplichten. Ook het vervoer van geld door de banken van of naar hun cliënten wordt aangepakt. Het vervoer van cash geld, op een niet-vergunde wijze, door de bank van en naar de klanten wordt beperkt tot een maximum van 3000 euro per transactie. Indien het gaat om meerdere transacties bedraagt de maximum toegestane som ook 3000 euro per transport. Indien het vervoer geen vervoer is van of naar klanten, en het dus een vervoer is ten eigen behoeve van de bank wordt deze som vastgelegd op 30000 euro. Het vervoer van cash geld van of naar klanten die een onderneming, handelaar zijn of een vrij beroep uitoefenen, dient nu altijd te gebeuren door een beveiligd waardentransport.

In hetzelfde artikel wordt de actieradius van de interne bewakingsdiensten uitgebreid. Op het grondgebied van een site waarin meerdere commerciële rechtspersonen actief zijn (bijvoorbeeld: een winkel of een cafetaria in een ander bedrijf) kon de interne bewakingsdienst van de beheerder van de site niet actief zijn voor de andere rechtspersonen en moest er zelfs een bewakingsonderneming aan te pas komen. Nu voorziet de wet in het feit dat deze interne bewakingsdienst van de beheerder op de site ook zijn diensten aan deze derden kan aanbieden.

Ook het toezicht op het betalend parkeren wordt gewijzigd. Dit kan nu enkel gebeuren, krachtens art. 3, door het gemeentepersoneel, de gemeenschapswachten en volwaardig bewakingspersoneel. Dit zelfde artikel schaft ook de voorafgaandelijke toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken af wanneer een publieke rechtspersoon beroep wenst te doen op een bewakingsonderneming. Bovendien kunnen de alarmcentrales nu ook andere alarmen beheren (bijvoorbeeld: mechanische defecten, elektriciteitspannes en oproepen van hulpbehoeftige ouderen). De onderaanneming wordt geregeld om de schijnzelfstandigheid aan te pakken. Dit wil zeggen dat de hoofdaannemer zowel als de onderaannemer over de nodige vergunningen moeten beschikken om de opdrachten uit te oefenen en de opdrachtgever moet akkoord gaan met het gegeven dat (een deel) van de opdracht wordt uitgevoerd door een onderaannemer en wie dit werkelijk is. Het betreft: de naam, de contactgegevens, de periode, de tijdstippen en de plaatsen. Ten slotte wordt van de hoofdaannemer verwacht dat hij de nodige voorzorgsmaatregelen neemt, toezicht uitoefent op de naleving van de wet en op de correcte uitvoering van de opdracht.

Om te vermijden dat ondernemingen slechts zouden beschikken over een papieren vergunning voor bepaalde bewakingsopdrachten komt er nu door art. 4 een verplichting om bij de verlenging van een vergunning aan te tonen dat de vergunde opdrachten ook werden uitgevoerd. Meer bepaald ten minste één keer in de loop van de twee voorgaande jaren. Naast de vrijwillige intrekking van de vergunning door de vergunde zelf,

of deze bij wijze van sanctie door de minister van Binnenlandse Zaken wordt er ook voorzien in eenvoudige intrekking in welbepaalde gevallen (bijvoorbeeld: faillissement, schrapping in het rijksregister, schrapping van de inschrijving van de onderneming, opzettelijke onjuiste of bedrieglijke verklaringen en verzekeringsvereisten). Ook het toekennen van vergunningen bij overnames van ondernemingen wordt versoepteld bij dringende en onvoorziene omstandigheden. De overnemende onderneming kan werken met een voorlopige toestemming om de activiteiten verder uit te oefenen. De minister van Binnenlandse Zaken blijft echter terzake over een appreciatiebevoegdheid beschikken. In art. 8 wordt er voorzien in de mogelijkheid om de identificatiekaart middels een verkorte procedure in te trekken.

De vergunning zal ook rekening houden, krachtens art. 5, met het gegeven dat de ondernemingen geen fiscale en sociale schulden mogen hebben. Ook kunnen er geen bestuurders, zaakvoerders, lasthebbers of personen bevoegd om de onderneming te verbinden of controle uit te oefenen meer worden aangesteld die dergelijke functies niet meer kunnen uitoefenen ingevolge een rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden, net als deze die de voorbije vijf jaar aansprakelijk gesteld zijn geweest voor de verbintenissen of schulden van een gefailleerde vennootschap of deze die de voorbije drie jaar verwikkeld waren in een faillissement of die fiscale of sociale schulden hebben.

In art. 6 worden naast het leidinggevend personeel en de bestuurders ook zij die controle uitoefenen en in de praktijk de werkelijke leiding hebben, onderworpen aan dezelfde vergunningsvoorwaarden om het fenomeen van de zogenaamde stromannen aan te pakken. Penitentiaire beampten kunnen geen bewakingsopdrachten uitoefenen en de periode van vijf jaar waarin politiefunctionarissen niet mogen werkzaam zijn in de private veiligheidssector nadat ze hun officiële werkzaamheden hebben gestopt, geldt niet voor de aspirant-agenten en aspirant-inspecteurs die slechts hun opleiding hebben aangevat en toch naar de private veiligheidssector zouden willen overstappen.

Door art. 8 wordt de systematische toegangscontrole mogelijk om te vermijden dat gevaarlijke voorwerpen op een plaats worden binnengebracht. Dit voor zover deze controles plaatsvinden in luchthavens, havens en stations in het kader van grenscontroles of op plaatsen in luchthavens, havens en stations waar toegangscontroles worden georganiseerd overeenkomstig de Europese regelgeving of een bijzondere wetgeving.

Er wordt een meldingsplicht ingevoerd voor leidinggevendenden die kennis krijgen van wanbedrijven en misdaden begaan door hun personeel in de uitoefening of naar aanleiding van de functie die deze personen hebben. Art.9 stelt dat de melding moet

gebeuren, zodra het leidinggevend personeel er kennis van krijgt, aan de FOD Binnenlandse Zaken.

Het is vooral art. 10 dat verwijst naar het al genoemde kerntakendebat. De bewakingsondernemingen krijgen een bevoegdheidsuitbreiding 'ratione loci' om het werk van de politiediensten te verlichten indien er geen aanwijzingen zijn dat de openbare orde zal worden verstoord. Ze kunnen optreden in publiek toegankelijke plaatsen, behorend tot de infrastructuur van openbare vervoersmaatschappijen of luchthavens. Ze kunnen evenzeer optreden voor evenementen van commerciële aard zoals: kerstmarkten, braderieën en rommelmarkten. Ook evenementen met een culturele, folkloristische of sportieve aard vallen onder deze bepaling. Hetzelfde geldt voor evenementen georganiseerd door de overheid zelf. Mits dit te voorzien in het politiereglement (de zone, de duur, de periodiciteit) kunnen de bewakingsondernemingen, die nu optreden voor individuele bedrijven, in industriezones ook hun bevoegdheid uitoefenen voor het geheel van de industriezone en op die manier voorkomen dat niet gewenste personen er toegang toe hebben. In de industriezone mogen er zich geen bewoonde panden bevinden dan deze die bewoond zijn in het raam van activiteiten die verbonden zijn aan de er gevestigde ondernemingen. De bewaakte zone moet echter duidelijk zijn afgebakend.

De veiligheidsagenten, werkzaam in een veiligheidsdienst bij de openbare vervoersmaatschappijen, moeten krachtens art. 11 niet langer de nodige formulieren invullen en deze doen opnemen in een centraal register indien het betrekking heeft op een identiteitscontrole of bij een handeling op de openbare weg.

De controle door de politiediensten en de door de Koning aangewezen ambtenaren en agenten wordt door art. 12 uitgebreid. Ze kunnen zich toegang verschaffen tot de onderneming, de dienst of de instelling tijdens de openings- of werkuren en er overgaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor; alsook inlichtingen inwinnen die zij nodig achten om zich ervan te vergewissen dat de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten worden nageleefd. Inzonderheid en indien ze het nodig achten alle personen met kennis van feiten die nuttig zijn voor het goede verloop van de controle verhoren. Ze kunnen ter plaatse bescheiden, stukken, registers, boeken, schijven, banden, informatiedragers of registraties van camerabeelden, die zij voor hun opsporingen en vaststellingen nodig hebben, doen voorleggen en daarvan uittreksels, afschriften of kopieën nemen. Tegen ontvangstbewijs kan ook beslag worden gelegd op deze documenten. Indien er redenen zijn die het bestaan van een inbreuk doen geloven, kan men bewoonde lokalen binnentreden, mits voorafgaande toestemming van de bewoner of mits machtiging van de onderzoeksrechter. De bezoeken, zonder

toestemming van de bewoner, in de bewoonde lokalen moeten tussen acht en achttien uur gebeuren en door minstens twee ambtenaren of agenten gezamenlijk geschieden. Zij hebben het recht processen-verbaal op te stellen die bewijskracht hebben tot bewijs van het tegendeel. Er moeten de nodige maatregelen worden genomen om het vertrouwelijk karakter te respecteren van de persoonsgegevens waarvan ze kennis krijgen en verzekeren dat deze gegevens uitsluitend worden aangewend voor de uitoefening van hun opdracht.

Onder de maatregelen en sancties in art. 13 wordt verder aangegeven dat de boetevoraken niet langer in de wet zullen worden opgenomen doch krachtens art. 15 in een afzonderlijke tabel zullen worden opgenomen. Teneinde over te gaan tot een effectieve inning van de boetes en de achterstallige retributies moeten de ondernemingen voorzien in een bankwaarborg. In art. 16 wordt gesteld dat ook al voorziet Europese regelgeving of bijzondere wetgeving in de verplichting bewakingsactiviteiten uit te oefenen of te organiseren dat deze conform de Belgische wetgeving worden uitgeoefend of georganiseerd.

## **6. Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective**

Dit voorontwerp van wet werd tot op heden niet besproken op de 'Kern' noch op een Ministerraad. Het bestaan van deze tekst heeft op zich wel een wetenschappelijke waarde en zal later zeker als politiek uitgangspunt terug worden hernomen. In die context leek een bespreking ervan dan toch nuttig. We staan dan ook enkel stil bij de naar onze mening belangrijkste doelstellingen en bepalingen die worden voorzien voor de privé-detectives.

De overheid is de mening toegedaan dat de te verregaande privacy-inmenging door de privé-detectives, in de wetgeving moet worden gecompenseerd door te voorzien in regulerende mechanismen zoals daar zijn: het realiseren van een maximale transparantie naar de onderzochte persoon, de informatie die wordt verzameld moet voldoen aan de algemene beschermingsprincipes die van toepassing zijn op de persoonsgegevens (doelmatig, eerlijk, toereikend, ter zake dienend, niet overmatig en nauwkeurig). De wetgeving moet bovendien voorzien in modaliteiten van kennisgeving en in sommige gevallen van toestemming van de onderzochte persoon die ook over een aantal rechten moet kunnen beschikken. De methodes, procedures en middelen die al dan niet kunnen worden gebruikt om gegevens te verzamelen, moeten evenzeer worden gedefinieerd. De domeinen waarin het verboden is onderzoeksoopdrachten te aanvaar-

den of gegevens aan de opdrachtgever mede te delen worden aangegeven. De rechtmatigheid van de bevindingen van de privé-detective moet door de toezichthoudende overheid en de rechter kunnen worden gecontroleerd. De detectivewet wordt opgenomen in de bestaande wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid omwille van de coherentie en de gelijke regelings- en toezichtsmechanismen.

Het oude concept privé-detective verdwijnt eveneens en er zal worden gesproken over: de private onderzoeker (een lid van het uitvoerend personeel van een onderneming voor privaat onderzoek of een interne dienst voor privaat onderzoek), de onderneming voor privaat onderzoek, de interne dienst voor privaat onderzoek, de betrokkene (de persoon die het voorwerp is van de beroepsactiviteiten van de private onderzoeker), de opdrachtgever (de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de private onderzoeker een privaat onderzoek verricht), de opdrachthouder (de natuurlijke persoon die in naam van de onderneming of dienst, de opdracht aanvaardt).

In een zeer uitgebreid artikel 13 (artikelen 13.34 tot 13.94) wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de definities van het privaat onderzoek, de verboden onderzoeksdomeinen, de bepalingen met betrekking tot de opdrachtgever, de relatie tot de onderzochte persoon, de middelen en de methodes, het onderzoeksdossier, de geheimhouding en de belangenvermenging.

Met betrekking tot bovengenoemde definities wordt aangegeven in art. 13.36 dat de ondernemingen voor handelsinformatie niet onder het toepassingsgebied van de detectivewet vallen en dat de nieuwe wetgeving de algemene beginselen van de privacybeschermende uitgangspunten van de wet op de verwerking van de persoonsgegevens dient te volgen. Er ontstaat krachtens art.13.38 een zogenaamde afwijkende sectorregelgeving waar de private onderzoeker verantwoordelijk is voor de verwerking van de informatie en de mandaathouder voor het overmaken ervan aan de opdrachtgever. Tevens wordt er door art.13.40 voorzien in meer transparantie van de beroepsuitoefening. De traceerbaarheid van de opsteller van documenten voor derden die eventueel hun rechten wensen uit te oefenen moet mogelijk zijn.

In het kader van de verboden onderzoeksdomeinen komt er door art. 13.41 een geheel verbod aangaande het privaat onderzoek naar het seksuele leven en art. 13.42 breidt dit uit naar een verbod op het verstrekken van inlichtingen waaruit deze kennis zou kunnen worden opgedaan. Het totale verbod op het inwinnen van medische gegevens wordt versoepeld in het kader van de verzekeringsfraude in geval van lichamelijk letsel. Art. 13.43 stelt dat een privaat onderzoek kan plaatsvinden op de uitdrukkelijke

en schriftelijke vraag van de controlerende geneesheer en dat de bevindingen aan hem moeten worden overgemaakt. Men wil ook voorkomen dat private onderzoekers spoorwerk zouden verrichten krachtens art. 13.44 op het domein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of inlichtingen zouden verzamelen over sociale conflicten, bedreigingen of verstoringen van de openbare orde.

De opdrachtgevers voor een privaat onderzoek moeten door art. 13.46 een objectief en gerechtvaardigd belang hebben en door art. 13.55 rust nu ook op hem een geheimhoudingsplicht. In het kader van een antecedentenonderzoek moet de toekomstige werkgever-opdrachtgever de informatie bij aanwerving vernietigen. Art. 13.56 stelt dat deze bijgevolg ook niet langer kan worden bewaard. Een gerechtvaardigd belang kan door art. 13.46 niet worden ingeroepen, en is zelfs onwettelijk, wanneer het privaat onderzoek in strijd met de wet zou zijn dan wel op zichzelf een misdrijf zou uitmaken. Dit gerechtvaardigd belang moet ook worden opgenomen in het onderzoeksopdrachtdocument. De opdrachthouder moet dit belang bovendien nagaan en de opdrachtgever hierover bevragen. Indien het belang niet gerechtvaardigd is, moet de opdracht worden geweigerd. Bij een in de loop van het privaat onderzoek ontstane niet gerechtvaardigde belangen moet het privaat onderzoek krachtens art. 13.47 onmiddellijk worden gestaakt.

Inzake het privaat onderzoek 'an sich' stellen art. 13.49-13.50 voorop dat de opdrachtgever die niet de werkgever is van de private onderzoeker en bijgevolg de opdrachthouder is, een schriftelijke overeenkomst moeten afsluiten wil men de nietigheid vermijden. Tussen werkgever en werknemer moet de opdracht worden genoteerd in een opdrachtenregister. Dit onderzoeksopdrachtdocument moet door beide partijen worden ondertekend. De art. 13.51-13.53 stellen dat alle onderzoeksbevindingen schriftelijk moeten worden overgemaakt en dat deze deel uitmaken van het onderzoeksdossier. De onderzoeksrapportage moet krachtens art. 13.54 rechtmatig, nauwkeurig, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn. Het is de opdrachtgever door art. 13.55 verboden de informatie uit het onderzoeksrapport publiek bekend te maken aan welke persoon dan ook die ze zou kunnen publiceren in de media.

In relatie tot de onderzochte persoon moet waar mogelijk toestemming aanwezig zijn en indien niet moet er een navolgende kennisgeving plaatsvinden. Art. 13.57 stelt een voorafgaande en schriftelijke toestemming voorop aan de opdrachtgever of aan de private onderzoeker. Hierdoor krijgt de onderzochte persoon kennis van de identiteit van de opdrachtgever, de reden van het onderzoek en de aard ervan. De toestemming is door art. 13.59 niet vereist indien de vaststellingen noodzakelijk zijn voor het beheer van de eigen geschillen van de opdrachtgever. De onderzochte persoon moet wel in kennis gesteld worden zodra dit mogelijk is en uiterlijk 20 dagen na de datum van



overmaking van het eindrapport aan de opdrachtgever. Indien de opdrachtgever geen gevolg wenst te geven aan het privaat onderzoek mag hij de informatie niet verder gebruiken en dient hij ze te vernietigen. Indien hij er wel gevolg aan wenst te geven, moet de opdrachthouder elke in het onderzoeksrapport identificeerbare persoon inlichten over het feit dat aangaande zijn persoon een privaat onderzoek is gevoerd, de reden en de aard van het onderzoek, de gebruikte onderzoeksmethodes, de begin- en einddatum van het privaat onderzoek, de onderzoeksbevindingen jegens hem, de identiteit van de opdrachtgever en de organisatie die het privaat onderzoek heeft uitgevoerd. De onderzochte persoon kan dan zijn recht op verbetering en aanvulling uitoefenen. De verplichting tot kennisgeving kan slechts achterwege blijven: als de belangen van het voorkomen en het vervolgen van strafbare feiten dat noodzakelijk maken door een beslissing van de procureur des Konings of ingevolge een afrondend gesprek tussen de private onderzoeker en de onderzochte persoon. Dit vraaggesprek (gesprek tussen de private onderzoeker en een derde aangaande zijn gedrag of dit van anderen of aangaande feiten met het oog op het gebruik van de aldus bekomen informatie in het kader van een opdracht van privaat onderzoek) moet schriftelijk worden opgenomen in het onderzoeksdossier.

Ook de middelen en methodes worden gespecificeerd. Art. 13.63 stelt dat de private onderzoeker rekening moet houden met de beginselen van de proportionaliteit en de subsidiariteit in de keuze van zijn middelen en methodes en dat deze afweging in het onderzoeksdossier moet worden opgenomen. Indien de opdrachtgever bepaalde middelen en methodes wettelijk kan aanwenden, mag de private onderzoeker deze handelingen stellen. Art. 13.65 bepaalt dat private onderzoekers alleen met de toestemming van de beheerder van de plaats of op grond van een door de opdrachtgever verkregen recht een niet-publiek toegankelijke plaats kunnen betreden. De vraaggesprekken tussen opdrachthouder en de onderzochte persoon dienen door art. 13.66-13.68 gebaseerd te zijn op vrijwilligheid, wat impliceert dat deze kunnen worden geweigerd. Men kan ook zwijgen of weigeren bepaalde vragen te beantwoorden. Tevens dient de reden van dit vraaggesprek gekend te zijn. Men heeft ook het recht het verslag na te lezen en er een afschrift van te bekomen en men is niet verplicht het verslag te ondertekenen. Tijdens het vraaggesprek kan men worden bijgestaan door een persoon naar keuze. De beelden en/of de klank kunnen slechts worden geregistreerd indien de bevrraagde er zijn toestemming toe verleende en de private onderzoeker hem gewezen heeft op het recht op een kosteloze kopie.

Provocatietechnieken en listen worden door art. 13.69 verboden net als de observatie door art. 13.70 (het gade slaan en/of het volgen van een persoon zonder dat deze daarvan op de hoogte is of althans kennis heeft van de hoedanigheid of het doel van hij die observeert en dit gebeurt met het oog op het gebruik van het aldus geobserveerde

gedrag in het kader van een opdracht van privaat onderzoek) in de woning of in die plaatsen waar personen een gerechtvaardigde verwachting hebben om er onbevangen zichzelf te kunnen zijn en derhalve de verwachting hebben dat hun intimiteit er beschermd is. De observatie van de toegang tot een vakbondslokaal is eveneens verboden. Door art. 13.71 worden zintuigversterkende hulpmiddelen toegelaten. Het observatieverslag dient door art. 13.72 te worden opgenomen in het onderzoeksdossier. De stelselmatige observatie wordt door art. 13.73 verboden net als de observatie, ingevolge art. 13.74 van de verplaatsing van personen door plaatsbepalingsapparatuur. Ook de lokalisatie van goederen door deze apparatuur is verboden.

Verder stelt art. 13.75 dat de private onderzoeker vrij opnametoestellen kan gebruiken op de openbare weg doch dat er geen beelden kunnen worden gemaakt op plaatsen die door hun aard verboden privacygevoelige informatie opleveren, in de woning of waar personen de gerechtvaardigde verwachting hebben om er onbevangen zichzelf te kunnen zijn. In andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen moet de private onderzoeker de voorafgaande toestemming bekomen van de beheerder van de plaats en van de persoon van wie hij beelden maakt. Deze plaats moet bovendien aangekondigd zijn door een pictogram.

De private onderzoekers kunnen door art. 13.77 wel gebruik maken van technische onderzoekstechnieken die bestaan uit het detecteren, prevaleren, bewaren en analyseren van sporen. Betreffende het raadplegen van persoonsgegevens stelt art. 13.76 dat dit niet kan in niet publiek toegankelijke bestanden dan mits toestemming van de betrokken persoon die verantwoordelijk is voor de verwerking. Het raadplegen, het doen raadplegen of het aanzetten tot het bekomen van gesloten overheidsinformatie zoals gegevens van het DIV, het centraal strafregister, het ANG, de sociale zekerheid en het bevolkingsregister worden door art. 13.78-13.80 uitdrukkelijk verboden. Het is evenzeer verboden informatie of bewijsstukken die op een onrechtmatige wijze bekomen zijn te gebruiken of op een andere wijze te verwerken.

Op het al aangegeven onderzoeksdossier rust ook een archiveringsplicht op een beveiligde wijze door art. 13.84 van 3 jaar en art. 13.88 verwijst naar de meldingsplicht van de private onderzoeker aan de procureur des Konings en het gegeven dat deze moet worden uitgebreid naar kennis over toekomstige wanbedrijven en misdaden. Bovendien kan de private onderzoeker zijn onderzoek slechts aanvatten, nadat de procureur des Konings hem daartoe de toestemming verleende en indien een antwoord uitblijft, na 30 dagen te rekenen van de datum van verwittiging.

In art.13.48 wordt aangegeven dat private onderzoeken in opdracht van werkgevers naar feiten of gedragingen van werknemers slechts kunnen plaatsvinden indien hier-

over deugdelijke voorafgaande afspraken zijn gemaakt tussen de sociale partners in: een collectieve arbeidsovereenkomst, een beslissing van de ondernemingsraad, een overeenkomst tussen de werkgever en de vakbondsafvaardiging of in het arbeidsreglement van de onderneming. Het is wenselijk dat deze aangelegenheid wordt geregeld in een nationale collectieve arbeidsovereenkomst.

## 7. Besluit

Indien de overheid een wettelijk kader wenst af te dwingen ten overstaan van de individuele burger of een onderneming dient deze te beschikken over legitimiteit. Dit is de aanwezigheid van de overtuiging, in brede lagen van de bevolking, dat de politieke instellingen het vertrouwen waard zijn (Huyse, 1996, p. 7). Het recht moet een ordenend en vrijheidsscheppend kader zijn dat ruimte laat voor zelfbepaling en vrij handelen. Bij gebrek hieraan is de rechtsregel ontdaan van elk ethisch besef en niet meer dan een eenvoudige gebruiksaanwijzing (Van Neste, 1991, p. 1-5).

Het door het parlement genomen initiatief om hoorzittingen te organiseren doet zeker het vertrouwen in de politieke instellingen toenemen. Hetzelfde gaat op voor het horen van de betrokken publieke en private actoren. Dit was een vernieuwing en zeer zeker met betrekking tot de privé-detectives. In het verleden werden ze bewust niet betrokken zodat ze hun inspraak niet konden doen gelden (Cappelle & Van Laethem, 1997, p.12). Vandaag tilt België zich op aan het Franse voorbeeld waar het horen en betrekken van de beroepsverenigingen een evidentie is (Ocqueteau, 2013). Het was eveneens opmerkelijk dat elke zetelende politieke partij tussenkwam met uitzondering van de eigen partij van de Vice-eerste minister, minister van binnenlandse zaken en gelijke kansen, met name de cdH. Het in de commissie niet-stemgerechtigde lid van de MLD kwam evenmin aan bod.

In het kader van het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid zijn er zeker tal van positieve elementen vast te stellen voor de sector van de bewaking en de beveiliging in het bijzonder. We denken hierbij aan de aanpak van de schijnzelfstandigheid en de stromannen. Inhoudelijk zal de bewakings- en de beveiligingssector ook positief staan ten opzichte van: de verduidelijking betreffende het niet beveiligd waardenvervoer, het toezicht op het betalend parkeren, het afschaffen van de bijzondere toestemming, de uitbreiding van de mogelijkheden voor de alarmcentrales, de onderaanneming, de vernieuwing van de vergunning en het toelaten van de systematische controle. Dit belet ons niet te stellen dat de nieuwe voorziene juridische regeling een zeer complexe en louter administratieve (Cools, 2009, p. 93) materie blijft die inderdaad eerder op een gebruiksaanwijzing lijkt dan wel op een ordenend en vrijheidsscheppend juridisch kader. Bovendien

blijft de mogelijkheid om vrijwilligers in te zetten enerzijds en het uitbreiden van de bevoegdheden van de interne bewakingsdiensten naar derden anderzijds meer dan merkwaardig indien men van overheidswege een kwaliteitsvol professionalisme in de private veiligheid wenst te realiseren.

Als we een rechtseconomische visie hanteren en oog hebben voor de economische gevolgen van het recht dan staat ook in deze materie de 'public-choice' theorie centraal. Deze benadering stelt dat ambtenaren en agenten ook 'kiezers' zijn in een politieke markt en bovendien tegelijkertijd overheidswerknemer en -werkgever zijn. Ze hebben als enige doelstelling hun eigen financieel welbevinden te verhogen (Van Damme, 2004, p. 223-224). Dit impliceert een overheid die niet het algemeen belang nastreeft doch slechts interesse heeft, door middel van democratische verkiezingen die evenzeer een economische ruilgrondslag hebben, in het verhogen van het eigen belang of nog *'the bossy political activists, by the bossy government managers for the bully lobbying activists'* (Tullock, Seldon & Brady, 2000, p. xii-17). Toegepast op de Directie private veiligheid, impliceert dit dat deze ambtenaren en agenten er alle (eigen) belang bij hebben een complexe wetgeving te blijven ontwikkelen. Helaas dragen complexe wetgevingen ook criminogene factoren in zich die kunnen leiden tot machtsafwending, machtsbederf en corruptie (Cools, 2001, p. 63-66).

Deze kritische vaststelling brengt ons ook bij het feit dat het politionele kerntakendebat zeker en bewust niet werd veruiterlijkt in dit voorontwerp van wet. Het afschaffen van de voorafgaandelijke toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken wanneer een publieke rechtspersoon beroep wenst te doen op een bewakingsonderneming en de uitbreiding van de bevoegdheden van de bewakingsondernemingen 'ratione loci' om op te treden bij evenementen en in de industriezones is werkelijk te mager om nog te kunnen spreken van een kerntakendebat. Naar onze mening zal dit voor ons land nochtans essentieel debat worden doorgeschoven naar de volgende federale regering. De vraag rijst ook welke wettelijke bepalingen door de zesde staats-hervorming zullen worden overgedragen aan dan wel herzien door de deelstaten. We denken bijvoorbeeld aan: de toegang tot het beroep, de vestigingsvoorwaarden, de beroepsopleiding, het vergunningenbeleid, de beveiliging van woningen tegen diefstal of brand, het uitzonderlijk vervoer, het parkeerbeleid en het samenwerkingsakkoord inzake de nota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2011\_2012, 82p.)

Ook betreffende de vooropgestelde wijzigingen in de detectiewet kunnen gelijkaardige bemerkingen worden gemaakt. Opnieuw worden we geconfronteerd met een complexe wetgeving en naar onze mening een in de praktijk niet toepasbare wet enerzijds en die als we art. 13.44 toepassen bovendien de realiteit van het bestaan van de private inlichtingendiensten en hun professionele inzet met betrekking tot de bedreig-

gingen (Cools & Wyckaert, 2010, p. 101 – 102) anderzijds wenst te verbieden. Het lijkt ons meer dan raadzaam dat hierover ten gronde een politiek debat zou worden gevoerd. Ook hier zal het debat verschoven worden naar een volgende parlementaire legislatuur.

Positief is het gegeven dat art. 13.48 de zogenaamde private justitie die bestaat in het kader van de aanpak van de werknemerscriminaliteit verwijst naar een regeling in een nog op te stellen nationale collectieve arbeidsovereenkomst. Dit zal een verduidelijking zijn voor de toch al lang bestaande juridische mogelijkheden die eerder vanuit de rechtsleer en de rechtspraak dan wel vanuit de wetgeving zelf zijn ontwikkeld (Cools, 1994, p. 125 – 137). Het leek ons raadzaam te eindigen met een citaat van de Franse wiskundige Henri Poincaré die stelde dat: ‘ce qu’on doit demander à la science, c’est de faire des esprits libres’ (Mawhin, 2012, p. 88). We zijn in die zin de mening toegedaan dat de door het parlement en de federale regering genomen initiatieven slechts een begin zijn van een nog lange af te leggen weg waarin hopelijk voldoende vrije geesten de gidsen zullen zijn.

## 8. Bibliografie

Benson, B., (1998). *To Serve and Protect. Privatization and Community in Criminal Justice*, New York, New York University Press, 372p.

Cappelle, J., Van Laethem, W., (1997). *Het statuut van de privé-detective*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 197p.

Cools, M., (2009). ‘De afdwingbaarheid in de private veiligheidszorg: nog maar eens een, rechtsethische en rechtseconomische, gemiste kans’, In Christiaensen, S., Bruggeman, W., *Afdwingbaarheid integrale veiligheid: met zachte of harde hand, of helemaal niet*, Brussel, Politeia, 89-105.

Cools, M., (2002). ‘De onderstromen in de private veiligheidszorg’, *Panopticon*, Antwerpen, Kluwer, 134-155.

Cools, M., (2001). ‘Integriteit in Europees perspectief’, in Hoogenboom, B., Kamerling, R., Kuijl, J., Pheijffer, M., Schaap, C., *Aspecten van Integriteit*, Koninklijke Vermande, Den Haag, 61-74.

Cools, M., (1994). *Werknemerscriminaliteit*, VubPress, Brussel, 287p.

Cools, M., Verbeiren, K., (2008). ‘De private en bijzondere veiligheid in de publieke ruimte: een wettelijke kijk’, in Ponsaers, P., Devroe, E., *Cahiers Integrale Veiligheid. Thema Publieke ruimte*, Politeia, Brussel, , 39-52.

Cools, M., Wyckaert, S., (2010). 'Spy drain' dans la sphère belge du renseignement', *Cahiers de la Sécurité*, INHESJ, Paris, 98 – 104.

Federaal Regeerakkoord, Brussel, 2011, 180p.

Huyse, L., (1996). *De lange weg naar Neufchâteau*, Uitgeverij Van Halewyck, Leuven, 231p.

Jadot, E., (2012). *Hoorzittingen over de overdracht van bepaalde politiediensten aan private bewakingsfirma's*, Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 2446/001, 73p.

Johnston, L., (1992). *The rebirth of private policing*, London, Routledge, 251p.

Kalifa, D., (2000). *Naissance de la police privée*, Plon, Mesnil-sur-l'Estrée, 334p.

Kamer van Volksvertegenwoordigers (2012-2013). Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzonder veiligheid, DOC 53 3224/001, 123p.

Kamer van Volksvertegenwoordigers (2011-2012). Algemene Beleidsnota Staatshervorming, DOC 53 1964/016, 82p.

Mawhin, J., (2012). *Les Histoires Belges d'Henri Poincaré 1854-1912*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 103p.

Milquet, J., (2013a). *Note au Kern : les tâches essentielles de la police*, Bruxelles, 15p.

Milquet, J., (2013b). *Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective*, Brussel, 78p.

Milquet, J., (2013c). *Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*, Brussel, 34p.

Milquet, J., (2013d ). *Persbericht : meer ethiek en meer contrôle in de sector van de privé-veiligheid en een omkaderde uitbreiding van bepaalde bevoegdheden van de bewakingsagenten*, Brussel, 201, 6p.

Milquet, J., (2013e). *Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*, Brussel, 35p.

Ocqueteau, F., (2013). *Genèse et premiers pas du Conseil National des Activités Privées de Sécurité*, Guyancourt, CESDIP, 202p.

Ponsaers, P., Snacken, S., (2002). 'Privatisering en nachtwakersstaat', *Panopticon*, Antwerpen, Kluwer uitgevers, 97-101.

Somers, B., (2013). *Hoorzittingen over de evaluatie van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective*, Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 2711/001, 44p.

Tullock, G., Seldon, A., Bradt, G., (2000). *Government: Whose Obedient Servant ? A*

*Primer in Public Choice*, London, The Institute of Economic Affairs, 184p.

Van Damme, E., (2004). 'James McGill Buchanan, in Van De Velde, M., *Markt-meesters*.

*Portretten van vooraanstaande liberale economen*, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 263p.

Van Neste, F., (1991). *Hoe Ethisch is het Recht ? Tussen ordening en vrijheid*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 161p.

# **Mensenhandel en prostitutie: bestraffing of zelfregulering ter voorkoming van bewust gebruik van gedwongen prostitutie en gedwongen arbeid?**

GERT VERMEULEN & YASMIN VAN DAMME

## **1. Inleiding**

Met haar 'EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016' wil de Europese Commissie focussen op concrete maatregelen die de implementatie van de EU-Mensenhandelrichtlijn van 2011<sup>1</sup> moeten ondersteunen. Er wordt meer aandacht besteed aan de preventie van mensenhandel door o.a. meer in te zetten op het terugdringen van de vraag voor goedkope seksuele dienstverleners of werkrachten die vaak slachtoffer van mensenhandel of uitbuiting zijn (European Commission, 2012).<sup>2</sup> De Strategie bevestigt dat het vandaag absoluut niet meer zo duidelijk is welk (seks) werk moet gezien worden als uitbuitend of als zijnde het resultaat van mensenhandel. We hebben inzicht verworven in arbeidsmigratie, waarbij werkrachten emigreren naar een ander land in de hoop er een beter leven te kunnen krijgen, vaak zelfs in de wetenschap over welk soort werk ze daar zullen kunnen krijgen, en mogelijks zelfs in de wetenschap dat hen bepaalde rechten zoals een minimumloon niet zullen worden toegekend. Al te vaak echter verwachten ze zich niet aan bepaalde slechte werkomstandigheden, aan de graad van macht en afhankelijkheid van een bepaalde werkgever of pooier, of voor hoe weinig inkomsten zij eigenlijk wel zullen moeten gaan presteren. Zelfs wanneer geen daadwerkelijk geweld of bedreiging wordt gebruikt, komen bepaalde zaken in het vaarwater van (psychologische) dwang gezien de sekswerkers of werknemers geen alternatief hebben voor het aanvaarden van deze omstandigheden, omdat zij bv. in hun thuisland nog slechter af zijn (Vermeulen, 2005b; Vermeulen, Van den Herrewegen, & Van Puyenbroeck, 2007). M.a.w., de lijn tussen vrijwillig en gedwongen (seks)werk is nog nooit zo dun geweest (Brooks-Gordon, 2006; J. Davidson,

---

1 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, 2011.

2 Specifiek voor deze bijdrage zullen mensenhandel voor seksuele/economische exploitatie en seksuele uitbuiting/arbeidsuitbuiting samen worden behandeld. Dus ook de vormen van uitbuiting die geen specifiek mensenhandelelement inhouden. Zoals zal blijken uit de analyse moet het einddoel van de bespreking van de in dit artikel behandelde maatregelen het 'uitbuitingsvrij' houden van enerzijds de seksuele dienstverleningsmarkt en anderzijds de arbeidsmarkt zijn, door het aantrekkelijker te maken een beroep te doen op vrijwillige seksuele dienstverlening of op leveranciers die te goeder trouw zijn. Of de uitbuiting al dan niet vooraf is gegaan door een mensenhandelproces is voor de bespreking dus van ondergeschikt belang. Immers wordt de aansprakelijkheid onder de loep genomen van vraagzijdeactoren wat goedkope(re) (seks-)werkrachten betreft, ook als die actoren niet de rechtstreekse mensenhandelaars of uitbuiters zijn. Daarom wordt vanaf hier enkel nog over arbeidsuitbuiting gesproken worden, waaronder dus ook mensenhandel met het oog op seksuele/economische exploitatie moet worden begrepen.



2010; Di Nicola, Cauduro, Lombardi, & Ruspini, 2009; Munro, 2008; Phoenix, 2009; Pitcher, O'Neill, & Sanders, 2009; Vermeulen, 2005a; Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum (WODC), 2011). Beleidsmakers proberen zich aan deze realiteit aan te passen. Een trend in de aanpak van mensenhandel is een focus op het reduceren van de vraag. Voor problematisch sekswerk betekent dit dat de klant van de seksuele dienstverlening gevisieerd wordt. Voor arbeidsuitbuiting betekent dit dat men bekijkt waar de verantwoordelijkheid ligt van rechtspersonen die zaken doen met onderaannemers, leveranciers of partners die in se malafide zijn, nl. die hun werknemers uitbuiten of die mensenhandelaars zijn. Er bestaat al heel wat literatuur over enerzijds de criminalisering van klanten van sekswerkers (Brooks-Gordon, 2006; Brooks-Gordon, 2010; Coy, Horvath, & Kelly, 2007; Davidson, 2003; Di Nicola et al., 2009; Earle & Sharp, 2007; Farley, Bindel, & Golding, 2009; Keren-Paz & Levenkron, 2009; Kulick, 2003; Phoenix, 2009; T. Sanders, 2008; T. Sanders, 2008; Soothill & Sanders, 2004; Svanstrom, 2004; Zaitch & Staring, 2009), en anderzijds de verantwoordelijkheid van bedrijven om aan "ethisch ondernemen" te doen, in de zin van inspanningen doen om hun productieketen vrij van uitbuiting te houden (Chesterman, 2008; Du, Bhattacharya, & Sen, 2007; Grieser, 2008; Jenkins & Unies, 2001; Kolk & Van Tulder, 2002; Konov, 2011; Pierce, 2011; Reuland, 2010; Tanger, 2006; Todres, 2012; Vogel, 2010). Dit artikel zal vooreerst handelen over klanten op de seksuele dienstverleningsmarkt en de rol die zij (kunnen) spelen in het behoud van een bonafide markt of het vervallen in een malafide markt. Er bestaan uiteraard vele verschillen, zelfs tussen landen van de EU, en zelfs tussen buurlanden, voor wat betreft hun prostitutiebeleid. De EU, in navolging van de Raad van Europa, spoort haar lidstaten aan om te overwegen om die klanten te criminaliseren die wetens en willens gebruik maken van de seksuele diensten van slachtoffers van mensenhandel. Het beleid in Nederland en Engeland zal op dit punt worden onderzocht, gezien deze twee landen elk op hun manier actie hebben ondernomen op het gebied van de criminalisering van klanten. Het zal duidelijk worden hoeveel uitdagingen, vooral dan op procedureel vlak, dergelijke beleidskeuzes met zich meebrengen. Met de analyse van deze twee landen en hun beleid, beoogt dit artikel een antwoord te bieden op de vraag of criminalisering van "wetende" klanten, haalbaar is en of dit een meerwaarde biedt voor de strijd tegen mensenhandel. Daarnaast zal ook een preliminair inzicht geboden worden in de rol van zelfregulering voor het tegemoet komen aan bepaalde obstakels die geïdentificeerd zijn in de criminaliseringsidee. Ten tweede zal dit artikel een licht werpen op de criminaliseringsidee voor wat betreft rechtspersonen die wetens en willens gebruik maken van arbeidsuitbuiting, in de zin van zaken doen met leveranciers, onderaannemers of partners die hun werknemers uitbuiten of die mensenhandelaars zijn. Hierbij zal de suggestie van de EU in herinnering worden gebracht maar zal voornamelijk het deelnemingsconcept voor dergelijke problematiek worden gepromoot. Bijzondere aandacht zal ook hier

uitgaan naar de mogelijk- en moeilijkheden die zelfregulering ter zake zou opleveren. Daarbij wordt een centrale rol bepleit voor het zorgvuldigheidscriterium, enerzijds om het strafrechtelijk “wetens en willens”-aspect te operationaliseren, anderzijds als baken op het stuk van zelfregulering op bedrijfs(keten)niveau.

## 2. Criminalisering van klanten van slachtoffers van seksuele uitbuiting

### 2.1. *EU-steun voor de criminalisering van bewuste klanten*

Criminalisering van vraagzijde-actoren, tenminste van “gebruikers” is zoals reeds vermeld geen compleet nieuw idee. De idee werd voor de eerste keer geïncorporeerd in het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa van 2005 en daarna herhaald in EU-instrumenten. Een meer algemene basis kan worden gevonden in internationale bepalingen die voorschrijven dat lidstaten inspanningen moeten doen om de vraag naar mensenhandel te ontmoedigen.<sup>3</sup> Artikel 18.4 van de reeds aangehaalde Mensenhandel-Richtlijn van 2011 benadrukt de link tussen de suggestie om ‘bewuste’ gebruikers te criminaliseren en het aannemen van maatregelen om de vraag te ontmoedigen: *“Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, overwegen de lidstaten maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit.”* Het verklarend rapport bij het Mensenhandelverdrag van 2005 biedt een goede basis voor een beter begrip van de idee en de motivatie erachter (punten 229-236). Het verslag benadrukt dat de voornaamste reden voor het aannemen van dergelijke bepaling de wens was om de vraagzijde van mensenhandel aan te vallen (punt 230). Het rapport legt verder uit wie moet worden gezien als een ‘gebruiker’ en geeft hierbij het voorbeeld van een klant van een slachtoffer van mensenhandel voor seksuele uitbuiting, die zelf niet betrokken was in het mensenhandel-proces maar die wel weet at hij te maken heeft met een slachtoffer daarvan. Het rapport benadrukt dat de klant in dergelijke gevallen niet strafbaar kan zijn onder artikel 18, nl. de strafbaarstelling voor mensenhandel, van het verdrag, omdat hij niet verantwoordelijk was voor bv. de rekrutering en omdat hij geen dwangmiddelen heeft gebruikt (Gallagher, 2006). De klant zou daarentegen wel strafbaar kunnen worden gesteld onder artikel 19 van het verdrag van 2005 of, *mutatis mutandis*, artikel 18.4 van de Mensenhandelrichtlijn.

3 Mensenhandelrichtlijn 2011, artikel 18: De lidstaten voorzien in passende maatregelen, zoals onderwijs en opleiding, om de vraag die de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting in verband met mensenhandel, te ontmoedigen en te doen afnemen.

## 2.2. Verenigd Koninkrijk

De acties van het VK in de context van het onderwerp van deze bijdrage moeten worden gezien in het kader van zijn prostitutiebeleid, en dus niet specifiek in het kader van zijn mensenhandelbeleid. Hoewel prostitutie op zich niet strafbaar is in het VK, zijn de meeste activiteiten die ermee verband houden dat wel.<sup>4</sup> Het zwaar bekritiseerde (Brooks-Gordon, 2006; Cusick & Berney, 2005; Phoenix, 2009; Sanders, 2012; Soothill & Sanders, 2004) beleid van vandaag is het resultaat van een lang proces waarbij het VK probeerde zijn incoherent prostitutiebeleid te verbeteren. De focus op vraagzijdereductie is sinds 2008 merkbaar toen de regering een 6-maandenplan aankondigde, genaamd *“Tackling Demand for Prostitution Review”*, beginnend met een bezoek aan Zweden in de hoop om lessen te kunnen leren van het Zweedse beleid, dat alle prostituanten criminaliseert. Frankrijk gebruikte Zweden trouwens recent ook nog als voorbeeld om de nood aan strafbaarstelling van *alle* klanten van prostitutie te promoten. In december 2013 werd een Franse wet in die zin goedgekeurd, en Frankrijk opperde hiermee te beantwoorden aan de slachtoffer-gerichtheid van de EU-mensenhandel-richtlijn van 2011, ponierend dat zowat 90% van de prostituees in Frankrijk slachtoffer zijn van mensenhandel en seksuele uitbuiting.<sup>5</sup>

Na de “Review” werd het voorstel geopperd om mannen die betalen voor seksuele diensten door slachtoffers van uitbuiting, strafbaar te stellen (House of Commons,

4 Zijn bv. strafbaar: brothel-keeping and associated offences (UK Sexual Offences Act 1956, sections 33 to 36), causing or inciting prostitution for gain (UK Sexual Offences Act 2003, section 52), controlling prostitution for gain (UK Sexual Offences Act 2003, section 53), kerb crawling (when a person in a motor vehicle attempts to solicit someone for the purposes of prostitution) (UK Sexual Offences Act 1985, section 1), placing of advertisements relating to prostitution in or near phone boxes (UK Criminal Justice and Police Act 2001, sections 46 and 47).

5 De Franse wet bestraft de klant met een boete van 1500 euro zodra hij een beroep doet op een prostituee, zonder dat daarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen een gedwongen of vrijwillige prostituee. Zie <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1437.asp>, geconsulteerd op 1.12.2013. Bij de motivering van het wetsvoorstel werd gesteld dat *“les dispositions de la directive 2011/36/UE du Parlement européen relative à la traite qui n'ont pas à ce jour été introduites dans notre droit et demandant de supprimer toute victimisation supplémentaire des victimes de le traite et de la prostitution. Il abroge donc le délit de racolage prévu par l'article 225-10-1 du code pénal qui sanctionne les personnes prostituées, qu'il convient de protéger plutôt que d'interpeller. Comme l'indique la directive signée par la France en 2011 et ratifiée en 2013, les victimes devraient être protégées contre les poursuites ou les sanctions concernant des infractions sur la prostitution, le but étant de garantir aux victimes les bénéfices des droits de l'homme, de leur éviter une nouvelle victimisation, un traumatisme supplémentaire, et de les inciter à intervenir comme témoins dans le cadre des procédures pénales engagées contre les auteurs des infractions”*. M.a.w. wordt eerder verwezen naar de roep van Europa om slachtoffers te beschermen, en naar het oordeel van de proponenten zijn zo goed als alle prostituees slachtoffers. Er wordt evenwel in het wetsvoorstel niet direct verwezen naar de EU-suggestie m.b.t. strafbaarstelling van zij die bewust gebruik maken van de diensten van slachtoffers.

2009b; Reid, 2009).<sup>6</sup> Sectie 53A van de *UK Sexual Offences Act 2003* maakt hiervan een zogenaamd “*strict liability offence*” (House of Commons, 2009b), waarbij het niet uitmaakt of de klant op de hoogte was van het feit dat de prostituee in de prostitutie werd gedwongen. Deze in 2010 ingevoerde bepaling kon reeds in de onderhandelingsfase op ontzettend veel kritiek rekenen, zeker van Ngo’s die zich in het VK voor prostituees inzetten (House of Commons, 2009a, 2009c; UK Policing and Crime Bill 2009; Written Evidence on the Policing and Crime Bill 2009). Sectie 53A kan worden aangezien als een resultaat van de verkeerde veronderstelling dat elke vorm van prostitutie een katalysator is voor seksuele uitbuiting, en die het bewijs dat er wel degelijk zoiets bestaat als vrijwillige prostitutie compleet negeert (Sanders, 2012). ‘Uitbuiting’ wordt bovendien breed gezien in sectie 53A: het omvat ‘alle vormen van misleiding’. Dat het moeilijk is voor klanten om een zulk breed spectrum van uitbuiting te herkennen, wordt opgevangen door het feit dat kennis van de uitbuiting irrelevant is. Gegeven de aangehaalde *strict liability* moet immers alleen het materieel element van het misdrijf voorhanden zijn, zonder dat er ook een moreel element (*mens rea*) vereist is (Reid, 2009). De enige manier om zich hiertegen te verdedigen is door te bewijzen, via een verregaande omgekeerde bewijslast, dat men zorgvuldig heeft gehandeld, nl. dat men er alles aan heeft gedaan om te vermijden dat men een misdrijf zou plegen, wat uiteraard zo goed als onmogelijk onomstotelijk te bewijzen valt (Blomsma, 2012: 222). *Strict liability* is reeds het voorwerp geweest van vele discussies in de rechtsleer en de rechtspraak, inclusief van het Europees Hof van Justitie<sup>7</sup> en het EHRM,<sup>8</sup> en dit vooral i.v.m. de spanning t.o.v. het vermoeden van onschuld. Het wordt echter niet principieel afgewezen door het EHRM, zolang aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan. Ook in het Engels rechtssysteem moet *strict liability* deze toets doorstaan (Blomsma, 2012: 226-228). In de literatuur wordt het echter in het algemeen afgewezen, doordat het een te groot obstakel vormt voor het vermoeden van onschuld, en doordat er geen bewijs zou bestaan ter ondersteuning van het feit dat *strict liability offences* een groter afschrikkend effect zouden hebben dan misdrijvend die wel een bewijs van schuld vereisen (Blomsma, 2012; Salako, 2006; Simester, 2003; Simester, 2005; Stanton-Ife, 2007). Het *strict liability*-element van sectie 53A werd uiteraard zwaar bediscussieerd in de voorbereidende fase.<sup>9</sup> De voornaamste kritieken

6 Het volledig volgen van het Zweedse voorbeeld werd op zodanig veel kritiek onthaald dat het niet als dusdanig werd opgenomen (Sanders, 2012).

7 Zie bv. de zaken C-326/88, *Anklagemyndigheden v. Hansen & Son*, 1990 en C-177/95, *Ebony Maritime and Loten Navigation v Prefetto della Provincia di Brindisi and Others*, 1997.

8 Zie bv. de zaken 10519/83, *Salabiaku v. France*, 1988 en 39985/97, *Västberga Tax Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, 2002.

9 Policing and Crime Bill. Third Sitting of 29.01.2009. Examination of witnesses (Q131, antwoord door Peter Lodder, voorzitter van de Criminal Bar Association en Q134, antwoord door Shami Chakrabarti, directeur van *Liberty*); Fourth Sitting of 29.01.2009. Examination of witnesses (Q 191, antwoord door Vernon Coaker, op dat moment minister van veiligheid, antiterrorisme, criminaliteit en politie).

waren dat het een verdoken anti-prostitutie-*tool* was i.p.v. een anti-mensenhandel-*tool*, dat er genoeg betere oplossingen bestonden voor het moreel element-aspect, en dat sectie 53A nooit tot veroordelingen zou leiden omdat bv. prostituees niet gemakkelijk hun medewerking zouden verlenen door verklaringen af te leggen over hun uitbuiting (Sanders, 2012). Een seksueel misdrijf plegen zonder vereiste van een moreel element lijkt in te druisen tegen de eigenlijke natuur van seksuele misdrijven. *Strict liability* lijkt daarom ongeschikt binnen deze context. Niet alleen zijn er manifeste obstakels op het vlak van procedurele rechten, er dienen ook vraagtekens geplaatst bij de afdwingbaarheid van het artikel in kwestie. Tot nog toe heeft er geen evaluatie plaats gevonden i.v.m. de mate waarin vervolging van klanten op basis van het artikel oog effectief in hun veroordeling heeft geresulteerd.

### 2.3. *Nederland*

#### 2.3.1. Opheffing bordeelverbod geen onverdeeld succes

Zoals bekend, is de uitbating van prostitutie in Nederland legaal. Om het debat over klantenaansprakelijkheid in Nederland te begrijpen moet een zeer beknopt overzicht van het prostitutiebeleid worden gegeven. Sinds oktober 2000 mag men er legaal een prostitutiebedrijf uitbaten (Daalder, 2007). Terzelfdertijd werden de regels i.v.m. onaanvaardbare uitbuiting van prostitutie en mensenhandel verstrengd en werden een aantal flankerende maatregelen in het leven geroepen om de sector beter in de gaten te kunnen houden. In het licht van het onderwerp van deze bijdrage is het vergunningensysteem uiterst interessant. Het prostitutiebeleid wordt gevoerd op niveau van de gemeentes, en 95% van de gemeentes werkt voor haar grondgebied met vergunningen voor bordelen (Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), 2002: 20), wat resulteert in grote verschillen in dat verband op het Nederlandse grondgebied. 'Legale' prostituees zijn zij die ouder zijn dan 18, afkomstig zijn van binnen de EU en die vrijwillig in een vergund bordeel als zelfstandige werken of onder arbeidscontract. Een belangrijke conclusie van een evaluatieonderzoek van 2007 (Daalder, 2007) was dat inspecties in de sector vooral gericht waren tegen de vergunde sector, en dat er geen capaciteit bestond om het malafide marktsegment, zijnde zij die betrokken zijn in seksuele dienstverlening buiten het vergunningensysteem, te controleren. Deze situatie is op zijn minst gezegd paradoxaal te noemen: zij die de moeite namen om het spel volgens de regels te spelen en mee zijn gestapt in het vergunningensysteem, opereerden daardoor onder een strikter regime dan voor de opheffing van het bordeelverbod (Council of Europe, 2007). Andere kritieken op de opheffing van het bordeelverbod zijn o.a. dat andere seksbedrijven of sectoren, behalve de bordelen, nog verder in de illegaliteit worden geduwd, en hetzelfde geldt voor de niet EU-burgers. Verder zou het vergunningensysteem te gemakkelijk misbruikt worden door malafide marktspelers

(WODC, 2011). De voornaamste kritiek is dat het systeem niet controleerbaar is en dat het daardoor totaal geen inzicht biedt in illegale prostitutie of mensenhandel (Daalder, 2007; Dekker, Tap & Homburg, 2006; Zaitch & Staring, 2009). Voor sommigen is dit genoeg om te besluiten tot het falen van het opheffen van het bordeelverbod (van de Bunt, 2007). Ondanks alle kritieken en obstakels die het vergunningensysteem kent, moet het niet volledig afgewezen worden, wat Nederland dan ook ondanks het vele evaluatieonderzoek niet heeft gedaan.

#### 2.4. *Wetsvoorstel betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche*

Het debat rond verbetering van het beleid is beslist interessant voor het onderwerp van deze bijdrage.<sup>10</sup> Sinds 2009 wordt onderhandeld over een wetsvoorstel dat specifiek gericht is op de bestrijding van misstanden in de gehele seks-sector (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009b en 2009c).<sup>11</sup> Het voorstel omvatte vooreerst een nationale verplichting voor alle seks-etablisementen en dus niet enkel de bordelen, om een vergunning te hebben waarvoor men aan eenvormige voorwaarden moet voldoen i.p.v. dat die bepaald zijn op gemeentelijk niveau. Verder werd voorgesteld dat alle sekswerkers zich individueel zouden moeten registreren in een nationaal register om strafrechtelijke aansprakelijkheid te vermijden. Bovendien zouden klanten er zich vooraf van moeten vergewissen dat de sekswerker op wie ze beroep doen, geregistreerd zijn. Uiterst interessant in dit verband is dat voorgesteld werd om klanten strafbaar te maken die beroep zouden doen op een niet-geregistreerde prostituee, waarbij de proponenten specifiek verwezen naar de eerder besproken suggestie uit Europese instrumenten.<sup>12</sup> Het wetsvoorstel werd echter zwaar bekritiseerd. De Nederlandse Raad van state stelde bv. dat niets zou veranderen aan de grootste uitdaging van het huidige beleid, zijnde dat het bonafide marktsegment verder gevisieerd wordt i.p.v. het problematische marktsegment verder te bestrijden. Verder poneerde de Raad van State dat gezien de zwaardere administratieve last voor alle betrokkenen, de sector dieper in de illegaliteit zou worden geduwd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009a; Eerste Kamer, 2012a en 2012b).<sup>13</sup> Het is echter interessanter voor deze bijdrage om het voorstel m.b.t. klantencriminalisering te analyseren, hoewel het wetsvoorstel uiteindelijk in juli 2013, samen met de verplichting voor alle sekswerkers om

10 Beleidsplan Minister Balkenende IV, 2007–2011, 5.5 Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit, 68.

11 Memorie van Toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 1 Inleiding, 1.2 Inhoud wetsvoorstel.

12 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Kamerstuk 32 211 nr.3. Memorie van toelichting, Hoofdstuk 7 Strafbepalingen, 7.2, geconsulteerd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32211> op 12.01.2013.

13 Overige kritieken via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32211>, geconsulteerd op 12.01.2013.

zich te registreren in een nationaal register, werd afgewezen: enkel over de algemene vergunningsplicht op nationaal niveau, zal verder worden onderhandeld. Het eerste probleem met het voorstel op dat vlak was dat registratie door sekswerkers niet per se betekent dat zij ook vrijwillig werken in die sector. Het administratief contact-moment met een sekswerker die zich wil registreren is natuurlijk niet voldoende als bewijs voor de vrije wil. Bovendien biedt dit een probleem voor privacy, gezien vrijwillige sekswerkers zich niet per se met naam en toenaam in zo'n register willen laten registreren, bijv. omdat zij ook een andere job uitoefenen of omdat hun familie niet op de hoogte is. Er werden ook geen flankerende maatregelen voorgesteld om bv. zij die de registratie moeten doen, op te leiden voor het herkennen van signalen van mensenhandel of uitbuiting (Eerste Kamer, 2012a). Ook het voorstel om klanten te criminaliseren die beroep doen op niet-geregistreerde sekswerkers, was gebrekkig. Dit kan enkel effect hebben in een registratiesysteem dat 100% betrouwbaar is, en waar het absoluut zeker is dat enkel volledig vrijwillige sekswerkers in het register staan. Dit bestaat uiteraard momenteel niet, en dat zou ook niet gegarandeerd kunnen worden in de context van het Nederlandse voorgestelde systeem. Het voorstel voorzag in een "vergewisplicht" van klanten, die daaraan zouden kunnen voldoen door te bellen, sms'en of mailen naar een nationaal systeem dat zou controleren of het registratienummer van de zelfstandige sekswerker correspondeert met haar BSN<sup>14</sup>. In een etablisement met een vergunning zou de klant er logischerwijs van mogen uitgaan dat daar enkel geregistreerde sekswerker tewerk zijn gesteld, gezien dit een vergunningsvoorwaarde is. Hoe dit allemaal afgedwongen zou worden en hoe het voldoen aan die vergewisplicht zou bewezen moeten worden, was niet duidelijk uitgelegd in het voorstel. Uit de debatten blijkt dat de voorstanders van dit voorstel het probleem zouden oplossen door verzonden sms-en, emails of telefoondata als bewijs toe te laten. Dit zou natuurlijk op gespannen voet staan met privacy-regels en de algemene voorwaarden vooraleer men dergelijke ingrijpende onderzoekshandelingen kan stellen. Het was verder ook onduidelijk in welke gevallen dit dan zou gecontroleerd worden, gezien de vergewisplicht uit het voorstel enkel afdwingbaar zou kunnen zijn in gevallen van betrapping op heterdaad bij een niet-geregistreerde prostituee. De Minister van Justitie gaf trouwens toe dat de concrete regels voor implementatie van het voorstel in de praktijk nog vastgesteld zouden moeten worden in een amvb (algemene maatregel van bestuur) (Eerste Kamer, 2012c). Ook dit is discutabel in het licht van het legaliteitsbeginsel. Enkele tegenstanders van het voorstel meenden dat de manier om aan de vergewisplicht te voldoen zou moeten omschreven worden in de wet zelf gezien de strafrechtelijke gevolgen die eraan gekoppeld waren. Gezien de vele uitdagingen die dit voorstel met zich meebracht en gezien het gebrek aan bewijs dat deze maatregelen

14 Het 'burgerservicenummer' (BSN) is een individueel nummer dat aan elke burger wordt toegekend die is geregistreerd bij een gemeente, en die op de identiteitskaart te vinden is.

effectief zouden bijdragen aan de strijd tegen seksuele uitbuiting, werd het voorstel op het punt van het nationaal register en de vergewisplicht afgewezen.

## 2.5. *Zelfregulering en kwaliteitslabels op de seksmarkt: nuttig ter operationalisering van bewust gebruik door klanten?*

Het moge duidelijk zijn dat het ten eerste voor klanten van sekswerkers moeilijk, zo niet onmogelijk is om met zekerheid te besluiten tot vrijwillig sekswerk. Ten tweede moet het hele vraagstuk ook herbekeken worden gezien de vele obstakels die de oplossingen in de geanalyseerde landen met zich brengen. Er is een nood aan een manier om de bonafide van de malafide seksmarkt te onderscheiden. Het is absoluut rechtvaardig te noemen dat een klant strafbaar zou worden gesteld voor het bewust kiezen voor de diensten van een duidelijk onvrijwillige sekswerker. Dit zou niet enkel rechtvaardig zijn maar ook een nuttige tool in de strijd tegen seksuele uitbuiting. Wat echter onrechtvaardig zou zijn is klanten criminaliseren voor betrokkenheid bij 'potentieel' onvrijwillige seksuele dienstverlening, zonder dat duidelijk is hoe de klant hiervan op de hoogte had moeten zijn. Een vorm van publiciteit voor bonafide sekswerk kan een nuttige tool zijn voor klanten om een bewuste keuze te maken, terwijl het langs de andere kant ook een nuttige tool kan zijn om te besluiten tot het 'wetens en willens'-aspect als men toch bewust het publiciteitssysteem zou negeren. De achterliggende idee van het voorgestelde systeem in Nederland, waar klanten strafbaar zouden gesteld worden om beroep te doen op een ongeregistreerde prostituee of een niet-vergund etablissement is dus op zich een stap in de goede (denk-)richting. Het laat echter zoals gezegd veel vragen onbeantwoord. In de volgende paragrafen van deze bijdrage zal een eerste inschatting van de meerwaarde van zelfregulering van de sekssector worden gemaakt (Vermeulen, 2007 en 2008). Een onderzoeksproject van Vermeulen et al. bekeek de mogelijkheden van zelfregulering en het gebruik van kwaliteitslabels voor sectoren met een verhoogd risico op uitbuiting, zoals de prostitutie, escorte- en pornosector. Het project bekeek voor deze sectoren de optie voor het leven volgens zelfopgelegde standaarden, zoals veiligheids- en gezondheidsvoorschriften, de garantie dat de uitbater van het etablissement geen strafblad had, terugbetaling van HIV- en soa-controles, het recht van prostituees om klanten te weigeren enz. (Vermeulen, 2007). Zelfregulering van de sector kan een meerwaarde bieden voor de oplossing van het vraagstuk van klantencriminalisering, meer bepaald voor het besluiten tot het "wetens en willens-aspect". Het Nederlandse, overheid-gestuurde vergunningensysteem heeft niet gezorgd voor het afwenden van de aandacht van de vergunde sector naar de niet-vergunde sector, wel integendeel, wat één van de vele problemen van dat systeem blijkt te zijn. Het bleek ook geen waterdicht onderscheid te creëren tussen de bonafide en de malafide seksmarkt, wat het dan meteen ook niet nuttig maakt voor het besluiten tot klanten-aansprakelijkheid. Het vergunningensysteem



vervangen door zelfregulering en kwaliteitslabels kan enkele van de in Nederland gedetecteerde problemen oplossen. Een vergunningensysteem dat volledig georganiseerd wordt door de overheid kan enkel in een land waar prostitutie legaal is en waar de overheid dus regels kan opleggen voor de sector. In een land waar het illegaal is, zou het nogal contradictorisch zijn om sturende regels ter ondersteuning van een sector te bedenken die op zich al illegaal is. Zelfregulering van de sector kan in elk land, ongeacht het geldend prostitutiebeleid. Zelfregulering van de sector om te werken volgens bepaalde standaarden lost ook enkele van de gedetecteerde privacy-zorgen op gezien persoonlijke data van sekswerkers niet in officiële kanalen moet opgeslagen worden. Zelfregulering kan voor alle actoren op de seksmarkt, zelfs voor zelfstandige, thuiswerkende prostituees die bv. een kwaliteitslabel kunnen tonen bij hun persoonlijke advertenties zonder dat ze daarom hun privacy moeten opofferen. Hoewel uiteraard diepgaand onderzoek nodig is over hoe een goedwerkend systeem van zelfregulering van de sector praktisch geregeld zou moeten worden, kan het alvast zeker niet werken zonder medewerking van de overheid die daar een passende gevolg moet aan geven, zelfs in landen waar prostitutie illegaal is. Ten eerste moet de aandacht van politie en gerecht gericht worden op die marktactoren die niet meestappen in het systeem, en dit om zelfregulering en het werken volgens kwaliteitsstandaarden de meest aantrekkelijke oplossing te maken. Een andere manier voor de overheid om het systeem te ondersteunen is door het in acht te nemen wanneer besloten moet worden tot klanten-aansprakelijkheid. Als een bepaald etablissement geen kwaliteitslabels tentoon spreidt, en er wordt mensenhandel of seksuele uitbuiting aangetoond, zouden klanten die daar betraapt worden meer risico moeten lopen om bestraft te worden voor hun bewuste keuze voor dergelijk etablissement, gezien ze hadden kunnen weten dat er potentieel sprake was van problematische dienstverlening. Er zou inderdaad gewerkt moeten worden aan de hand van een tweestappenplan: ten eerste moet ernstige en duidelijke uitbuiting vastgesteld worden. Dit gezien alvast niet van klanten kan verwacht worden dat zij uitbuiting zouden herkennen die zich op zich al in de grijze zone tussen vrijwilligheid en dwang bevindt. Enkel wanneer het zeer duidelijk gaat om ernstige, (quasi-)slavernij, moet in een tweede fase het 'wetens en willens'-aspect bij de klant worden onderzocht, en dit kan aan de hand van het afwezig zijn van een kwaliteitslabel, hetgeen al dan niet genegeerd is door de klant. Dit maakt het bonafide seksmarktsegment opnieuw aantrekkelijker gezien klanten bewuster zullen zoeken naar een gecertificeerd etablissement gezien dit het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid aanzienlijk zou verlagen. Dit lost op zijn beurt het probleem op van de intrusieve onderzoeksmaatregelen, zoals het opvragen van telefoongegevens wat in Nederland werd voorgesteld, en dit gezien de aanwezigheid van een kwaliteitslabel op zich al een tool is voor het onderzoek naar klantenaansprakelijkheid. Het systeem lost ook één en ander van problemen op die werden vastgesteld in de analyse van het *strict liability*-

beleid in het VK, zoals het feit dat deze aanpak op gespannen voet staat met het vermoeden van onschuld gezien *mens rea* van geen tel meer is. In een systeem van zelfregulering en kwaliteitslabels speelt *mens rea* wel een rol, gezien dit aspect net ligt in het bewust een keuze maken voor een niet-gecertificeerde service. Het probleem dat de klant in het VK zo goed als geen mogelijkheid heeft om aan te tonen dat hij of zij niet wist dat men beroep deed op problematische dienstverlening, wordt ook opgelost in het voorgestelde systeem van zelfregulering en de tweestappenprocedure, alles is nl. veel minder dwingend en er moet enkel rekening gehouden worden met het negeren van de afwezigheid van kwaliteitslabels. De suggestie mag inderdaad niet mis begrepen worden: hier wordt niet voorgesteld dat een klant automatisch strafrechtelijk aansprakelijk zou zijn als hij of zij kiest voor een niet-gecertificeerde dienst. Wat voorgesteld wordt is dat na diepgaand onderzoek en besluit tot zware seksuele uitbuiting, men rekening kan houden met het feit dat de klant potentieel van deze zware uitbuiting had kunnen weten gezien er geen kwaliteitslabel voorhanden was. Tenslotte kan dit minder dwingend systeem op die manier de onafdwingbaarheid van de besproken systemen in Nederland en het VK oplossen. Tenslotte moet gezegd worden dat ook zelfregulering en een systeem van kwaliteitslabels uiteraard nooit helemaal waterdicht kunnen zijn. Misbruik is steeds mogelijk. Wel heeft dergelijk systeem, zo de overheid er passende gevolgen aan koppelt, minstens de kracht om bonafide sekswerk te promoten gezien klanten zullen zoeken naar gecertificeerde dienstverlening. Mettertijd kan vertrouwen in het systeem groeien, zowel vanwege klanten als de overheid, wat uiteindelijk zou kunnen resulteren in een betere concurrentiepositie van bonafide marktspelers. Dergelijk systeem vergt geduld en vooral ook realiteitsbesef: sekswerk zal altijd bestaan, en uitbuiting op die gevoelige markt ook. Maar dergelijk systeem zorgt er wel voor dat blijven circuleren in het malafide marktsegment de minst aantrekkelijke optie wordt voor alle spelers op de seksmarkt.

### 3. Criminalisering van gebruikers van slachtoffers van arbeidsuitbuiting

#### 3.1. *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens bewuste gebruikmaking van slachtoffers van mensenhandel en arbeidsuitbuiting*

De idee van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een apart misdrijf, nl. het wetens en willens gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel, werd reeds in de voorgaande paragrafen besproken voor wat seksuele uitbuiting betreft. Voor arbeidsuitbuiting kan evenwel een vrijwel analoge analyse worden gemaakt. Zoals het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie voor de klant moeilijk valt te maken, zal ook de scheidslijn tussen vrijwillige en gedwongen

arbeid soms erg dun zijn. Met name rijst de vraag hoe hoofdaannemers, bedrijfsleiders, *supply chain* managers, enz. die scheidslijn zouden moeten kunnen maken bij de keuze van hun partners en onderaannemers? Het is op zijn minst gezegd oneerlijk en zelfs onaanvaardbaar te noemen dat een bepaald bedrijf gecriminaliseerd zou worden voor het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel, als de situatie zelfs onduidelijk is voor de vervolgende instanties of als bv. de zogenaamde slachtoffers zichzelf totaal niet als slachtoffer beschouwen. Bij het onderzoek naar strafrechtelijke verantwoordelijkheid van gebruikers, moet het eerst vastgesteld worden dat het effectief gaat om duidelijke, en zeer ernstige arbeidsuitbuiting. Na deze eerste stap bestaat de tweede stap erin om te onderzoeken in hoeverre de gebruiker hiervan op de hoogte was of had kunnen of moeten zijn. Dit tweestappenplan is de enige manier waarop de criminalisering van gebruikers beantwoordt aan de toets van proportionaliteit, legaliteit en het vermoeden van onschuld. Verschillende remedies zijn gepast binnen verschillende fases van het continuüm, gaande van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de ergste vormen van uitbuiting tot sancties uit het sociaal recht voor het overtreden van arbeidsstandaarden. Geïnspireerd door het verdrag van de IAO betreffende het verbod op van de ergste vormen van kinderarbeid, zouden we kunnen besluiten dat het negatieve uiterste van het continuüm gedefinieerd kan worden als “alle vormen van slavernij of praktijken die met slavernij gelijk moeten worden gesteld, zoals de verkoop van en handel in arbeidskrachten, schuldhorigheid, lijfeigenschap en dwangarbeid. Focussen op de ergste vormen van arbeidsuitbuiting is een aanbeveling die het eerste probleem van het criminaliseringsvraagstuk kan oplossen, nl. de moeilijkheid voor ondernemingen van het maken van een onderscheid tussen de grijze zone binnen het aanbod van malafide en bonafide partners. Hiermee is het tweede probleem, nl. de moeilijkheid van het bewijzen van ‘kennis’, echter allesbehalve van de baan. Bestaande zaken binnen deze context kunnen een licht werpen op het vraagstuk van het ‘wetens en willens’-aspect. Zo was er bv. de zelfmoordgolf in 2011 bij Chinese werknemers die *Apple iPads* maakten onder uitbuitende omstandigheden in het bedrijf *Foxconn* in Shenzen, ondanks het publieke engagement van Apple voor ‘eerlijke arbeid’ in hun productieketen (Chan, 2010). *Apple* liep hierdoor imagoschade op en ondervond zelfs consumentenboycots, terwijl het zijn onschuld uitschreeuwde en beweerde dat het niet op de hoogte was van de werkomstandigheden bij zijn onderaannemers. Een andere recent voorbeeld van twijfelachtige ‘gebruikersverantwoordelijkheid’ is de *Rana Plaza*- tragedie in Bangladesh in mei 2013. Hierbij werden meer dan 1000 textielarbeiders gedood door de instorting van een onveilig gebouw, waarin verschillende textielfabrieken waren gevestigd, die o.a. leverden aan bekende Westerse kledingmerken. Hoe moeilijk dit in de praktijk ook moge zijn, het is meer dan aanvaardbaar en aangewezen dat gebruikers die op de hoogte zijn van een zeer ernstige vorm van arbeidsuitbuiting bij hun toeleveranciers, onderaannemers, zakenpartners en derge-

lijke, zwaar zouden worden gestraft voor het in stand houden van deze uitbuiting. Echter, als gebruikers gecriminaliseerd moeten worden moet men hun kennis kunnen bewijzen. Gebruikers die, na alle gedane moeite om hun keten uitbuitingsvrij te houden, op geen enkele manier hadden kunnen weten wat er zich afspeelde in hun productieproces zouden niet aansprakelijk mogen worden gesteld doordat een constitutioneel element ontbreekt, nl. het morele.<sup>15</sup> Rest dus de vraag hoe deze kennis bewezen moet worden? Dit probleem wordt ook erkend in punt 234 van het verklarend rapport van het Mensenhandelverdrag van 2005, waarin wordt gesteld dat bewijzen dat iemand op de hoogte was van het feit dat iemand het slachtoffer was van mensenhandel een heikel punt is voor vervolgingsinstanties, gezien 'kennis' geen materieel misdrijf-element vormt. Dit punt wordt echter beëindigd met een belangrijke doch vage opmerking, waardoor de oplossing voor het probleem uiteindelijk opengelaten wordt, nl.: *"De moeilijkheid van het vinden van bewijs is niet per se een besluitend argument om bepaald gedrag niet als een misdrijf te behandelen"*.<sup>16</sup>

Deze bijdrage kan onmogelijk voorzien in een grondige analyse van alle mogelijke bestaande alternatieven voor een duidelijk en vaststaand moreel opzet in het algemeen. De volgende secties van deze bijdrage zullen echter een alternatief aanreiken dat specifiek voor het vraagstuk van dit artikel de te verkiezen optie vormt.

### 3.2. *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor deelneming aan mensenhandel of arbeidsuitbuiting*

Een andere manier om naar de problematiek te kijken, is door de lens van de figuur van deelneming. Als een bedrijf inderdaad weet had van de illegale activiteiten van een onderaannemer maar er toch voor koos om de zakenrelatie aan te houden, kan men zich de vraag stellen of het bedrijf dan niet simpelweg als medeplichtige of zelfs mededader van de onderaannemer moet worden beschouwd? Artikel 66 Sw. vereist niet dat de mededader zelf het opzet heeft dat vereist is voor het misdrijf waaraan hij meewerkt. Het is nl. alleen vereist dat hij, wetens en willens, zijn medewerking verleent aan het door de dader gewilde misdrijf. Om tot 'wetens en willens deelnemen' te besluiten, moet men wel kunnen bewijzen dat de deelnemer wist waaraan hij deelnam. Uiteindelijk verschilt deze aanpak door deze vereiste niet zoveel van de 'wetens en willens'-vereiste van het voorgestelde nieuwe misdrijf zoals hierboven besproken. Het resultaat is wel verschillend, zijnde dat men in deze aanpak strafbaar wordt als (mede) dader van mensenhandel, terwijl men in de eerder besproken aanpak strafbaar wordt

15 Wat niet betekent dat ze niet op een andere manier strafrechtelijk aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld.

16 Punt 236 van het verklarend rapport verduidelijkt dat de moeilijkheid van bewijsgeving net de reden is waarom de maatregel als aanbeveling is geformuleerd, en niet als bindende maatregel.

voor 'wetens en willen gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel'.<sup>17</sup> Bijzonder relevant in het kader van deze bijdrage is dat het voor deelneming vereiste opzet ook voorhanden is wanneer de dader wetens en willens een gedraging verricht zonder dat hij de bedoeling heeft door die gedraging deel te nemen aan een welbepaald misdrijf, maar waarbij hij zich bewust is van het risico dat die gedraging bijdraagt tot een welbepaald misdrijf en dat risico aanvaardt (Vanheule, 2009). M.a.w. kan het deelnemingsconcept een aantal problemen oplossen die we vaststelden i.v.m. de creatie van een apart misdrijf, vooral m.b.t. het wetens en willens-aspect. Dat is zeker het geval als we naar de Belgische regelgeving hierover kijken, en dan meer bepaald naar wat hierboven werd beschreven i.v.m. de interpretatie van het vereiste opzet in hoofde van de mededader. Is deze aanpak niet logischer, gemakkelijker en oplossingsgerichter dan de creatie van een nieuw misdrijf zoals men op Europees niveau suggereert? De concrete invulling en definiëring van strafbare deelneming aan misdrijven wordt in het EU-recht normaalgezien overgelaten aan de lidstaten zelf (Klip, 2009). Keiler (2013) onderzocht de verschillende modellen voor deelneming aan misdrijven in lidstaten van de EU en besloot dat *"the approaches taken regarding participation in crime in different Member States are diverse and can lead to varying scopes of liability, a situation which is undesirable in a "Common Area of Freedom, Security and Justice"*. Hoe verschillend de deelnemingsconcepten ook mogen zijn, Keiler detecteerde een duidelijke verschuiving in de EU naar wat hij een "normatief deelnemingsconcept" noemt, nl. dat vooraleer lidstaten besluiten tot deelneming, men onderzoekt of de deelnemer minstens de plicht had om crimineel gedrag te controleren of te voorkomen. M.a.w. wordt het plegen van een misdrijf niet restrictief meer geïnterpreteerd, en wordt het deelnemingsconcept meer en meer normatief geïnterpreteerd om aan de recente uitdagingen van strafrecht, zoals georganiseerde misdaad en witteboordencriminaliteit te beantwoorden (Keiler, 2013). Deze tendens is, zoals uiteengezet, ook merkbaar in België. Hoewel de EU in zijn huidige instrumentarium deelneming niet bepaald consistent regelt, kunnen er hier en daar sporen van worden teruggevonden (uitgebreid: Keiler, 2013). Het Europees Hof van Justitie neemt bv. in zijn jurisprudentie over mededingingsrecht en het kartelverbod een duidelijk standpunt in over 'opzet' als het over deelneming gaat. Volgens het Hof moet, vooraleer tot het opzet tot deelname aan verboden gedrag kan worden besloten, bewerkstelligd worden dat de onderneming de bedoeling had om bij te dragen aan de gemeenschappelijke doelen van het kartel en dat de onderneming op de hoogte was van het anti-competitief gedrag van de andere deelnemers, of daarvan op de hoogte had kunnen zijn, en bereid was het risico te nemen.<sup>18</sup> De rechtspraak van het EHRM moet in dit

17 *Carestel* werd in deze zaak wel degelijk als mededader vervolgd in de zin van art. 66 Sw. en niet als medeplichtige in de zin van art. 65 Sw.

18 Zaak T-29/05, *Deltafi na SpA v European Commission*, 2010, paragraaf 62; gevoegde zaken C-2004 P, C-205/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, *Aalborg Portland and others v*

verband echter ook in herinnering worden gebracht. In het *Göktepe*-arrest<sup>19</sup> van 2005 oordeelde het Hof bv. dat het recht op een eerlijk proces werd geschonden doordat verzwarende omstandigheden aan alle deelnemers gelijk werden toegerekend, ongeacht de directe betrokkenheid van de deelnemers in het feit dat de verzwarende omstandigheid uitmaakte. Het Hof oordeelde dat het niet in rekening brengen van argumenten over een essentieel feit dat ernstige gevolgen met zich meebrengt niet strookt met het recht op een tegensprekelijke proces en daarom het recht op een eerlijk proces miskent. Keiler merkt terecht op dat de link tussen het strafbaar gedrag en zijn plegers bewerkstelligd moet worden door te kijken naar het gedrag van elke deelnemer in de context van het effectief realiseren van de strafbare gedraging in samenwerkingsverband (Keiler, 2013, p. 313). Als die link er inderdaad is, draagt die pleger inderdaad substantiële verantwoordelijkheid voor het strafbare resultaat van de gedraging en is strafrechtelijke verantwoordelijkheid als (mede-) dader gerechtvaardigd. Sociale standaarden en redelijke verwachtingen zijn belangrijke concepten voor het bewerkstelligen van die link. In het licht van deze zogenaamde “*social theory of conduct*” (Weiner, 1995) wordt tegelijk het probleem van het morele en het materiële element van het plegen van het misdrijf mensenhandel of ernstige arbeidsuitbuiting door een ‘gebruiker’, zijnde de niet-directe uitbouter of mensenhandelaar, opgelost. Deelneming is dus een andere oplossing voor het probleem, en de vraag is of het niet de betere oplossing is. Als we ons in het algemeen de vraag stellen over het nut van een breed, normatief Europees deelnemingsconcept, moet gedacht worden aan de algemene focus van vandaag van Europees strafrecht op misdrijven zoals mensenhandel, georganiseerde misdaad, corruptie, witwassen, enz. Zelden worden dit soort misdrijven door een enkele dader gepleegd, ze worden eerder in een complex kader van meerdere daders gepleegd die elk een verschillende rol spelen en elk een verschillende graad van eindverantwoordelijkheid dragen voor de strafbare uitkomst van het misdrijf, maar meestal zijn ze wel allemaal direct gelinkt aan het realiseren van die uitkomst. EU-harmonisatie-instrumenten zoals de Mensenhandelrichtlijn van 2011 kennen wel bepaalde regels over deelneming. Artikel 3 van die richtlijn bepaalt: “*De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de uitlokking van, de hulp bij en de aanzetting tot of de poging tot een in artikel 2 bedoeld feit strafbaar worden gesteld*”. Dit is uiteraard vrij vaag en het wordt aan de lidstaten overgelaten wat zij verstaan onder ‘hulp’ en hoe zij deze hulp strafbaar stellen in de praktijk. Moet de EU geen substantiële regel van Europees strafrecht in het leven roepen over deelneming aan misdrijven, volgens de eerder besproken normatieve interpretatie? Dit zou zoals gezegd meer dan nuttig zijn gezien het past binnen de prioriteiten van Europees strafrecht. De vraag blijft vooral of de EU hiervoor de bevoegdheid heeft. Dit is een

---

*Commission of the European Communities*, 2004, ECR I-00123, paragraaf 83 (alle zoals geciteerd door Keiler 2013).

<sup>19</sup> Zaak 50372/99, *Göktepe v België*, 2010.

delicate kwestie gezien dit een vrij grote EU-inmenging zou betekenen in het nationaal strafrecht van de lidstaten. Artikel 2 VWEU bepaalt de bevoegdheid van de EU in het algemeen, terwijl artikel 4 j het specifiek heeft over veiligheid en justitie, waaronder strafrecht moet worden begrepen, als een gedeelde bevoegdheid van de EU en haar lidstaten. Het VEU legt deze gedeelde bevoegdheid verder uit in artikel 5, dat de principes van proportionaliteit en subsidiariteit voor EU-inmenging voorschrijft. Artikel 5.3 en 5.4 bepalen dat in zaken van niet-exclusieve bevoegdheid, zoals strafrecht dus, de EU enkel zou mogen optreden indien zij beter geplaatst is dan de lidstaten om bepaalde actie te ondernemen en om de doelstellingen van die actie te bereiken. Concluderen dat, op basis van deze artikels, de EU de bevoegdheid heeft om voor alle lidstaten invulling te geven aan een algemeen principe van strafrecht zoals deelneming is waarschijnlijk net een stap te ver. Het is nochtans niet ongezien dat de EU een algemeen strafrechtelijk principe verdere invulling geeft. In de Mensenhandelrichtlijn is de EU bv. tussengekomen voor wat betreft jurisdictie, wat ook aanzien kan worden als een algemeen principe (artikel 10 en preambule, considerans 16). Het is daarom allesbehalve ondenkbaar dat de EU een bepaling zoals die voor jurisdictie zou opnemen in de Mensenhandelrichtlijn, die de specifieke regels voor deelneming zou bepalen, in de lijn van wat hierboven reeds werd besproken over een normatieve invulling van het concept. Dit is zeker het geval gezien het nut dit zou kunnen hebben voor het specifieke vraagstuk van deze bijdrage. Het is echter belangrijk om deze toekenning van strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet zonder grenzen te laten verlopen, wil men het recht op een eerlijk proces blijven garanderen. Volgens Keiler kan alvast een grens worden gevonden in het zogenaamde "*harm principle*", dat bepaalt dat de afstand tussen het 'leed' en het gedrag van een dader niet te groot mag zijn (Keiler, 2013). Een tweede beperking moet in het schuldprincipe gevonden worden, dat bepaalt dat enkel vrijwillig en opzettelijk gedrag mag leiden tot strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Ten derde moet het principe van voorzienbaarheid een rol spelen, dat bepaalt dat de gevolgen van het gedrag redelijkerwijs te voorzien moesten zijn. Tenslotte speelt het zorgvuldigheids criterium ook nog een rol, wat verder in deze bijdrage nog uitgebreid wordt besproken. Vooraleer een 'gebruiker' als deelnemer aan arbeidsuitbuiting of mensenhandel mag worden aangezien, moet het onomstotelijk bewezen worden dat hij niets binnen zijn macht heeft ondernomen om deelneming aan het misdrijf te voorkomen (Gritter, 2007). Al deze principes samen moeten garanderen dat het besluiten tot deelneming binnen redelijke perken blijft, ongeacht welk breed normatief Europees deelnemingsconcept gehanteerd zou worden. Het legaliteitsbeginsel en de bijhorende principes daarvan zijn al vaak het onderwerp geweest van diepgaande juridische wetenschappelijke analyse. Daarom, en omdat dit het meest specifiek relevante aspect is, richt deze bijdrage zich hierna op het zorgvuldigheids criterium als beperking op het ongebreidelde besluit tot het 'wetens en willens'-aspect van zaken doen met uitbuiters

of mensenhandelaren, resulterende in strafbare deelneming. Dit criterium speelt een grote rol zowel in de suggestie om een nieuw misdrijf in het leven te roepen als in de alternatieve (betere) oplossing om de deelnemingsregels voor mensenhandel of arbeidsuitbuiting doorheen de EU een geharmoniseerde minimuminvulling te geven.

### 3.3. *Zorgvuldigheids criterium*

Rechtspersonen nemen vaak bepaalde ethische bedrijfsstrategieën aan, ze stellen bepaalde ethische normen voorop, en ze stellen zelfs soms *compliance officers* aan om ervoor te zorgen dat hun leveranciers en producten vrij zijn van “aantasting” door mensenhandel of arbeidsuitbuiting. Termen en concepten zoals *corporate governance*, *due diligence*, *corporate social responsibility*, *social compliance*, ... vallen onder de brede noemer van zelfregulering, gezien ze allemaal een soort van vrijwillige verbintenis van rechtspersonen inhouden om volgens bepaalde standaarden aan bedrijfsvoering te doen. Dit soort bedrijfsvoering zou ook een verbintenis moeten inhouden om zakenrelaties op een verantwoordelijke manier aan te gaan (Jorens, 2012).<sup>20</sup> Na de juridisch-technische analyse die hierboven werd gemaakt en vooral na het detecteren van de vele problemen die gepaard gaan met het vaststellen van strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de vraagzijde van mensenhandel en arbeidsuitbuiting, verdient zelfregulering ook hier bijzondere aandacht, en zeker voor wat betreft de rol die zelfregulering kan spelen bij het vaststellen van strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Braithwaite stelde reeds in 1982 een model van verplichte zelfregulering voor waarin een “*compliance manager*” strafrechtelijk verantwoordelijk zou moeten zijn wanneer hij of zij een overtreding van bepaalde ethische standaarden niet rapporteert. Verder stelde hij voor dat de vervolgende instanties zich vooral zouden moeten richten op bedrijven die regelmatig die standaarden overtreden (Braithwaite, 1982).<sup>21</sup> Er bestaan vandaag reeds tal van voorbeelden van overheid-gestuurde zelfregulering, en zeker in de context van de strijd tegen arbeidsuitbuiting, die min of meer de suggestie van Braithwaite in de praktijk voorstellen. Hoewel het zorgvuldigheids criterium, ofte “*due diligence*” allesbehalve een welomlijnd concept is, krijgt het vrij veel aandacht in internationale en nationale wetgeving. Voorbeelden kunnen gevonden worden in voorgescreven regels van de VN en IAO, en in de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen<sup>22</sup>. In deze regels wordt verantwoordelijk ondernemen voorgeschreven waaronder men bv. verstaat: een op risico’s gebaseerde zorgvuldige selectie van

20 Merk op dat deze bijdrage zich beperkt tot zelfregulering waarbij een verbintenis wordt aangegaan om enkel zakenrelaties te onderhouden met bonafide partners (niet om zélf niet aan arbeidsuitbuiting te doen).

21 Deze aanpak werd al voorgesteld voor zelfregulering van de seksindustrie en bijhorende toespitsing van de aandacht en capaciteit op etablissementen die niet meewerken aan het systeem (Vermeulen & Van Damme, 2014).

22 <http://www.oesorichtlijnen.nl/wp-content/uploads/oeso-richtlijnen-nlse-vertaling-def-webversie.pdf>, geconsulteerd op 15 juli 2013.



onderaannemers. Die zorgvuldigheid wordt ook in andere, specifieke EU instrumenten voorgeschreven. Een goed voorbeeld hiervan is de Detacheringsrichtlijn<sup>23</sup>, waarin wordt voorgeschreven dat bepaalde hoofdaannemers niet aansprakelijk moeten worden gesteld als ze zorgvuldig hebben gehandeld, zo niet moeten zij hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor het met de voeten treden van bepaalde arbeidsrechten van gedetacheerde werknemers (Jorens, 2012). In het licht van het onderwerp van deze bijdrage verdient overheid-gestuurde zelfregulering bijzondere aandacht als een mogelijke strategie in de strijd tegen arbeidsuitbuiting. De aanbeveling kadert binnen het reeds voorgestelde 2-stappen-plan om tot gebruikersaansprakelijkheid te komen: ten eerste moet tot ernstige quasi-slavernij worden besloten. Als hier niet met zekerheid toe kan worden besloten moeten andere oplossingen zoals sociaalrechtelijke sancties toegepast worden. Zo wel, moet men tot strafrechtelijke aansprakelijkheid besluiten van de gebruiker als zijn kennis van de toestand kan bewezen worden., ofwel in de vorm van een apart misdrijf ofwel in de vorm van strafbare deelneming. Om tot deze kennis te besluiten moet een gebrek aan zorgvuldigheid worden bewezen bij de keuze of het zaken doen met bepaalde onderaannemers of leveranciers, zij het met inachtneming van het legaliteitsbeginsel en alle daaruit voortvloeiende principes. M.a.w. zou zorgvuldigheid of ethisch ondernemen enigszins afdwingbaar worden door het strafrecht. Op deze manier komt een wisselwerking tussen strafrecht en zelfregulering tot stand.

#### 4. Besluit

Er bestaan behoefte aan een 'middel' om in voorkomend geval te kunnen besluiten tot strafrechtelijk verwijtbare 'kennis' van ernstige vormen van seksuele- of arbeidsuitbuiting. Dit middel zou gevonden kunnen worden in het bewijs van een duidelijk gebrek aan zorgvuldigheid bij de selectie of het zaken doen met bepaalde seks-etablisementen, onderaannemers, leveranciers, ed. Er is een verandering van focus nodig bij vervolgende of onderzoeksinstanties naar die marktspelers die duidelijk geen moeite doen om door zelfregulering aan ethisch ondernemen te doen. Op deze manier wordt ethisch ondernemen gepromoot, in gelijk welke sector en zelfs in de seksuele dienstverleningssector, doordat het naleven van bepaalde ethische standaarden de meest aantrekkelijke, winstgevende en competitieve optie wordt voor alle marktspelers. Dit brengt ons terug bij het voorgestelde tweestappenplan: ten eerste moet een ernstige vorm van seksuele- of arbeidsuitbuiting bewezen worden; wanneer daar sprake van is, moet, ten tweede, het wetens-en-willens-aspect in hoofde van de 'gebruiker' worden onderzocht. Als deze twee vragen positief kunnen worden beantwoord, moeten gebruikers strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. De EU moet hierin

23 Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

inderdaad actie ondernemen. Een optie is om alle lidstaten te verplichten om een apart misdrijf van bewuste gebruikmaking van slachtoffers van ernstige vormen van seksuele- of arbeidsuitbuiting in te schrijven in hun strafwet. Voor wat arbeidsuitbuiting betreft, is het inschrijven van een geharmoniseerd deelnemingsconcept in mensenhandel en arbeidsuitbuitingswetgeving echter een gemakkelijker oplossing, gezien de duidelijk gelijklopende tendensen hierover in de lidstaten (wat niet noodzakelijk het geval is voor de aparte criminaliseringsoptie). Dit is verder ook gemakkelijker gezien de relatief onproblematische bevoegdheid die de EU hiervoor zou hebben. Het wetens-en-willens-aspect moet onderzocht worden in het kader van zorgvuldigheid van de gebruiker. Dit lost verschillende van de gedetecteerde obstakels op. Dit mag echter niet mis begrepen worden: het valt louter aan te bevelen dat indien blijkt, na grondig onderzoek, dat men met een geval van ernstige seksuele- of arbeidsuitbuiting te maken heeft, het verder onderzocht moet worden of een klant of bedrijf van deze problematische dienstverlening had kunnen of moeten weten of wist indien ze zorgvuldig hadden gehandeld. Deze minder definitieve aanpak kan een aantal problemen in het kader van procedurele rechten oplossen. Deze aanpak zou ook een promotie van bonafide ondernemen impliceren, gezien gebruikers specifiek op zoek zullen gaan naar risicovrije dienstverlening. Dit zou enkel versterkt worden indien vervolgende instanties zich specifiek zouden toeleggen op dat marktsegment dat niet aan zelfregulering doet. We hebben verder ook duidelijk proberen maken dat dergelijk onderzoek enkel gerechtvaardigd is bij duidelijke en voldoende ernstige gevallen van seksuele- of arbeidsuitbuiting, gegeven de grijze zone tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie of arbeid. Na verloop van tijd zou de impact van dit tweestappenplan zichtbaar kunnen worden doordat gebruikers voorzichtiger worden in hun keuze van dienstverlener, wat uiteindelijk ook zou resulteren in de promotie van bonafide ondernemen. De combinatie van EU-actie m.b.t. strafrechtelijke verantwoordelijkheid van gebruikers en het zorgvuldigheids criterium als middel om tot het wetens-en-willens-aspect te kunnen besluiten, kan betekenisvol zijn in de aanpak van malafide marktspelers. Op deze manier wordt ethisch ondernemen voor alle spelers immers de te verkiezen optie. Zo wordt private macht uiteindelijk aangewend voor publiek belang.

## 5. Bibliografie

Blomsma, J. . (2012). *Mens rea and defences in European criminal law*. (Vol. 54): Intersentia.

Braithwaite, John. (1982). Enforced self-regulation: A new strategy for corporate crime control. *Michigan law review*, 80(7), 1466-1507.

Brooks-Gordon, B. . (2006 ). *The price of sex: Prostitution, policy and society*. Devon, UK: Willan Publishing.

Brooks-Gordon, B. (2010). Bellwether citizens: the regulation of male clients of sex workers. *Journal of Law and Society*, 37(1), 145-170.

Chan, J. (2010). Foxconn suicides highlight China's sweatshop Conditions, <http://www.wsws.org>, geconsulteerd op 9 april 2013.

Chesterman, S. (2008). The Turn to Ethics: Disinvestment from Multinational Corporations for Human Rights Violations-The Case of Norway's Sovereign Wealth Fund.

Council of Europe (2007). Prostitution – which stance to take? Report Committee on Equal Opportunities for Women and Men, document 11352.

Coy, M., Horvath, M., & Kelly, L. (2007). It's just like going to the supermarket': Men buying sex in East London. Report for Safe Exit.

Cusick, L., & Berney, L. (2005). Prioritizing punitive responses over public health: commentary on the Home Office consultation document Paying the Price. *Critical Social Policy*, 25(4), 596-606. doi: 10.1177/0261018305057069.

Daalder, A. L. (2007). *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*: Boom Juridische Uitgevers.

Davidson, J. (2010). New slavery, old binaries: human trafficking and the borders of 'freedom'. *Global Networks*, 10(2), 244-261.

Davidson, J. (2003). 'Sleeping with the Enemy'? Some problems with feminist abolitionist calls to penalise those who buy commercial sex. *Social Policy and Society*, 2(1), 55-63.

Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees 2006*: Ministerie van Justitie. Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum.

Di Nicola, A., Cauduro, A., Lombardi, M., & Ruspini, P. (2009). *Prostitution and Human Trafficking: Focus on clients*: Springer.

Du, S., Bhattacharya, C. B., & Sen, S. (2007). Reaping relational rewards from corporate social responsibility: The role of competitive positioning. *International Journal of Research in Marketing*, 24(3), 224-241.

Earle, S., & Sharp, K. . (2007). *Sex in cyberspace: Men who pay for sex*: Ashgate Publishing.

Eerste Kamer (2012a). Handelingen 2012-2013, het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) ( 32211 ), nr. 5, item 7 van 30 oktober 2012.

Eerste Kamer (2012b). Notitie van Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann ten behoeve van expertmeeting Wetsvoorstel regulering prostitutie, Eerste Kamer, 12 juni 2012.

Eerste Kamer (2012c). Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), vergaderjaar 2011-2012, 32 211, E, Nadere memorie van antwoord door Minister van Veiligheid en Justitie, I.W. Opstelten van 16 maart 2012.

European Commission. (2012). Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, doc. COM(2012) 286. of 19 June 2012.

Farley, M., Bindel, J., & Golding, J. M. . (2009). *Men who buy sex: Who they buy and what they know*: Eaves.

Gallagher, Anne. (2006). Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments. *European Journal of Migration and Law*, 8, 163-189.

Grieser, A. (2008). Defining the Outer Limits of Global Compliance Programs: Emerging Legal and Reputational Liability in Corporate Supply Chains. *Or. Rev. Int'l L.*, 10, 285.

Gritter, E. (2007). De antonimiteit van ouderschap en zorgvuldig gedrag.

House of Commons. (2009a). Fourth sitting of 29/01/2009. Examination of Witnesses (Q191, response by Vernon Coaker, Minister for Security, Counter-Terrorism, Crime and Policing) - Policing and Crime Bill 2009.

House of Commons. (2009b). Policing and Crime Bill, Bill 7 of 2008-09, Research Paper 09/04.

House of Commons. (2009c). Third sitting of 29/01/2009. Examination of witnesses (Q131, Response by Peter Lodder, Chairman of the Criminal Bar Association and Q134 and response by Shami Chakrabarti, Director of Liberty) - Police and Crime Bill 2009.

Jenkins, Rhys, & Unies, Nations. (2001). *Corporate codes of conduct: Self-regulation in a global economy*: United Nations Research Institute for Social Development Geneva.

Jorens, Yves et al. (2012). Study on the protection of workers' rights in subcontracting processes in the European Union.

Keiler, Johannes. (2013). *Actus Reus and Participation in European Criminal Law*. Antwerpen: Intersentia.

Keren-Paz, T., & Levenkron, N. . (2009). Clients' strict liability towards victims of sex-trafficking. *Legal Studies*, 29(3), 438-463. doi: 10.1111/j.1748-121X.2009.00131.x

Klip, André. (2009). *European criminal law: an integrative approach*: Intersentia.

Kolk, Ans, & Van Tulder, Rob. (2002). The Effectiveness of Self-regulation:: Corporate Codes of Conduct and Child Labour. *European Management Journal*, 20(3), 260-271.

Konov, J. I. (2011). Piercing the Veil's Effect on Corporate Human Rights Violations & International Corporate Crime (Human Trafficking, Slavery, etc).

Kulick, D. (2003). Sex in the New Europe the criminalization of clients and Swedish fear of penetration. *Anthropological theory*, 3(2), 199-218.

Munro, V. E. (2008). Of rights and rhetoric: discourses of degradation and exploitation in the context of sex trafficking. *Journal of Law and Society*, 35(2), 240-264.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). (2002). Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Phoenix, J. (2009). *Regulating Sex for Sale: Prostitution, Policy Reform and the UK*: Policy Press.

Pierce, S. C. (2011). Turning a Blind Eye: US Corporate Involvement in Modern Day Slavery. *J. Gender Race & Just.*, 14, 577-867.

Pitcher, J., O'Neill, M., & Sanders, T. (2009). *Prostitution: sex work, policy and politics*: Sage Publications Limited.

Reid, K. (2009). Strict Liability, Young People and the Sexual Offences Act 2003. *Web Journal of Current Legal Issues*, 4.

Reuland, T. (2010). A Revised Approach to Reducing Labor Abuses and Human Trafficking.

Salako, S. E. (2006). Strict criminal liability: a violation of the Convention? *Journal of Criminal Law*, 70(6), 531-549.

Sanders, T. (2008). Male Sexual Scripts Intimacy, Sexuality and Pleasure in the Purchase of Commercial Sex. *Sociology*, 42(3), 400-417.

Sanders, T. (2008). *Paying for Pleasure: Men Who Buy Sex*. Devon, UK: Willan Publishing.

Sanders, T. (2012). Policing commercial sex work in England and Wales. In P. Johnson & D. Dalton (Eds.), *Policing sex* (pp. 135-149). Oxon: Routledge.

Simester, A. P. (2003). *Is strict liability always wrong?* : Faculty of Law, University of Toronto.

Simester, A. P. (2005). *Appraising strict liability*. Oxford: Oxford University Press.

Soothill, K., & Sanders, T. . (2004). Calling the tune? Some observations on paying the price: A consultation paper on prostitution. *Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 15(4), 642-659.

Stanton-Ife, J. (2007). Strict Liability: Stigma and Regret. *Oxford Journal of Legal Studies*, 27(1), 151-173.

Svanstrom, Y. (2004). *Criminalising the john—a Swedish gender model? The politics of prostitution: women's movements, democratic states and the globalisation of sex commerce*. (Vol. 12): Cambridge University Press.

Tanger, S. E. (2006). Enforcing Corporate Responsibility for Violations of Workplace Immigration Laws: The Case of Meatpacking. *Harv. Latino L. Rev.*, 9, 59.

Todres, J. (2012). The Private Sector's Pivotal Role in Combating Human Trafficking.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009a). Advies Raad van State en Nader Rapport. Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), vergaderjaar 2009-2010, 32 211, Nr. 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009b). Memorie van Toelichting. Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), Vergaderjaar 2009-2010, 32 211, Nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009c). Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), Wetsvoorstel van 10 november 2009, Kamerstuk 32 211, nr. 2.

Van Damme, Y., & Vermeulen, G. (2012). Criminalisation of demand-side actors of trafficking in human beings, forced labour and labour exploitation. Paving the way for assessing the feasibility and added value of a criminal justice response. . *Governance of Security Research Papers series*, 7, 205-226.

van de Bunt, H. (2007). In het hart van de vergunde sector. *Justitiële Verkenningen*, 78.

Vanheule, Jan. (2009). De rechtsfiguur van de strafbare deelneming in het Belgisch strafrecht: tussen hamer en aambeeld.

Vermeulen, G. (2005a). Matroesjka's: 10 jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid? *Panopticon*, 2.

Vermeulen, G. (2005b). Matroesjka's: tien jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid? *Panopticon*, 1-10.

Vermeulen, G. (2007). European quality labels in the prostitution as an illegal sector. In G. Vermeulen (Ed.), *EU quality standards in support of the fight against trafficking in human beings and sexual exploitation of children. Exploratory study of the potential and feasibility of self-regulation and public-private co-operation*. (pp. 274-278). Antwerpen - Apeldoorn: Maklu.

Vermeulen, G. (2008). Publiek-private samenwerking in de prostitutiesector. Zelfregulering op basis van kwaliteitsnormen ter voorkoming van mensenhandel en van overlast inzake prostitutie? . In B. De Ruyver, C. Dewaele, E. De Wree, P. Hebberechts, T. Meeuws, L. Pauwels, P. Ponsaers, D. Reynders, E. Van den Herrewegen, T. Vander Beken, K. Van Heddeghem, S. Van Malderen, K. Verfaillie & G. Vermeulen (Eds.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan* (pp. 145-161). Mechelen: Kluwer.

Vermeulen, G., & Van Damme, Y. (2014). Troubleshooting the problem of criminalising clients on the commercial sex market on the basis of guilty knowledge of (trafficking for) sexual exploitation. In N. Persak & G. Vermeulen (Eds.), *Reframing prostitution: from discourse to description, from moralisation to normalisation?* Antwerp - Apeldoorn - Portland: Maklu.

Vermeulen, G., Van den Herrewegen, E., & Van Puyenbroeck, L. (2007). *Mensenhandel in beeld. Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van Belgische slachtofferdata* (Vol. 32). Antwerp-Apeldoorn: Maklu.

Vogel, David. (2010). The Private Regulation of Global Corporate Conduct Achievements and Limitations. *Business & Society*, 49(1), 68-87.

Weiner, Bernard. (1995). *Judgements of responsibility: A foundation for a theory of social conduct*: Guilford Press.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie* Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum.

Zaitch, D., & Staring, R. (2009). The Flesh is Weak, the Spirit Even Weaker Clients and Trafficked Women in the Netherlands. In A. Di Nicola, A. Cauduro, M. Lombardi & P. Ruspini (Eds.), *Prostitution and Human Trafficking* (pp. 67-121): Springer.